

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A UTILIDADE DA PERSPECTIVA NEO-INSTITUCIONAL E DO CONCEITO DE AUTONOMIA RELATIVA DO ESTADO

LUCIANA LEITE LIMA¹

Resumo

Este artigo visa refletir e sistematizar a literatura sobre análise de políticas públicas sob dois enfoques: o neo-institucionalismo, com ênfase no neo-institucionalismo histórico, e a autonomia relativa do Estado.

Palavras-chave: políticas públicas, neo-institucionalismo, autonomia relativa do Estado.

Abstract

This article aims to reflect about the public policy literature under two approaches: the neo-institutionalism, focus in the historical neo-institutionalism, and the State relative autonomy.

Key-words: public policy, neo-institutionalism, State relative autonomy.

Introdução

O campo de estudos denominado “análise de Políticas Públicas” vem recebendo destaque na área de ciências sociais. Melo (1999), entretanto, expõe que o desenvolvimento desta subárea disciplinar é ainda recente no Brasil e carece de unidade organizacional e temática. Além disso, Reis (2003) alerta para a importância da definição de um referencial teórico que possa ser compartilhado entre os pesquisadores e que subsidie os debates.

Diversos autores vêm se esforçando para refletir sobre as produções na área das políticas públicas (ARRETCHE, 2003; MELO, 1999; REIS, 2003; SOUZA, 2003b), assim como para delimitar possibilidades analíticas (SOUZA, 2003a; FARIAS, 2003). O objetivo deste ensaio é contribuir com esta discussão, apontando alguns elementos da abordagem neo-institucional que podem ser úteis para a compreensão dos processos que envolvem a definição, formulação e implementação de políticas públicas.

Políticas Públicas: uma breve discussão conceitual

A disciplina das Ciências Sociais denominada “análise de políticas públicas” tem por objetivo analisar a ação do Estado. Parte-se do suposto de que as políticas públicas são ações governamentais que visam modificar uma dada realidade para atingir

¹ Doutoranda em Ciências Sociais na Universidade Estadual de São Paulo – UNICAMP.

determinados fins. Se o objetivo principal de uma política pública é a transformação de uma situação existente ou a resolução (ou não) de problemas e se estas políticas são debatidas, definidas e formuladas no espaço de discussão do governo, acabam por formar a própria ação desse.

A área de políticas públicas “tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica” (ARRETCHE, 2003, p.8). Na literatura sobre políticas públicas dificilmente o analista encontrará um conceito único fruto de “consenso” entre estudiosos, ao contrário, existem diversas definições para o termo *política pública* algumas complexas e outras muito simples, entretanto todas convergem em alguns pontos como na concordância de que as políticas públicas resultam de decisões do governo (HOWLLET e RAMESH, 1995, p.4).

Souza (2003c) sistematiza as definições clássicas e mais conhecidas do termo políticas públicas. A autora faz um esforço de agregar diferentes dimensões do que constitui uma política pública para defini-la como um

campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro [...]. [...] o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real [...] e sua essência é o embate em torno de idéias e interesses (SOUZA, 2003c, p.13).

A definição proposta por Souza remete à importância do governo como objeto de análise, são suas ações que irão conformar a política pública e, nesse sentido, a dimensão pública não está relacionada com a amplitude social a qual as políticas incidem,

mas sim ao seu caráter imperativo, “são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUAS, sd). Outra dimensão interessante que Souza aponta é a de que a análise de políticas públicas tem potencial propositivo e não apenas analítico.

Pode-se agregar a essa discussão a contribuição de Muller e Surel (2002, p. 17-9) que defendem uma dimensão cognitiva para a definição das políticas públicas. Os autores alertam que as políticas públicas constituem um quadro normativo de ação. Além disso, combinam elementos de *força pública* e de competência (*expertise*), isto é, uma decisão do governo é uma expressão do poder público, a implantação de uma política governamental “compreende elementos de decisão ou de alocação de recursos de natureza mais ou menos autoritária ou coercitiva” (MULLER E SUREL, 2002, p.19) e modifica o ambiente jurídico, econômico e social dos indivíduos. Por fim, os autores acrescentam que a política pública constitui uma ordem local, é um “constructo” político autônomo que no seu nível de atuação regula as relações de conflito interorganizacionais assegurando a articulação e a harmonização dos interesses envolvidos.

Desta breve sistematização evidencia-se que o governo é o *locus* onde são produzidas as políticas públicas, neste espaço são debatidas as idéias e os interesses que as permeiam, assim como administrados os conflitos advindos de seus objetivos. Entende-se que em um processo de definição e formulação de uma política pública diversos agentes como grupos de interesse, burocratas, agências internacionais, com interesses diversos interagem, influenciam-se mutuamente e são influenciados pelas características institucionais já consolidadas da política. No entanto, admitir a multiplicidade de atores não obscurece o protagonismo do governo.

A perspectiva neo-institucional e a Análise de políticas Públicas

Diferentemente de abordagens, como o pluralismo ou o elitismo, que vêem o Estado como arena onde são estabelecidos os conflitos por interesses econômicos e sociais, a perspectiva neo-institucionalista discute a importância das instituições estatais no processo de definição e formulação de políticas. O pressuposto é de que as estruturas institucionais do Estado afetam os objetivos, capacidades e alianças entre os grupos políticos e, conseqüentemente, influenciam o resultado das políticas.

O neo-institucionalismo postula que os atores sociais na arena pública não agem somente por interesses pessoais, mas seu comportamento, nos processos decisórios políticos, também é influenciado pelas instituições estatais. Por instituições entendem-se “regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre os indivíduos nas várias unidades da política e da economia” (MARQUES, 1997, p. 76), facilitando e regulando os recursos de poder (LEVI, 1991, p. 83). As instituições atuam dando forma às estratégias dos atores e suas metas, mediando suas relações de cooperação e conflito, estruturando as situações políticas e deixando suas marcas nas conseqüências da política (LEVI, 1991). Frey (2000, p.231-2) expõe o caráter menos formal quando define as instituições como “padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e, em geral, reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados”.

Comparar as instituições com as regras de um jogo é a forma com que Douglass North (1990, p. 4) explica estas restrições ou coações que moldam a interação humana. Essa se conforma pela imposição de restrições formais como as leis, ou informais como as convenções e códigos de comportamento. As instituições incluem também os mecanismos que tentam garantir sua eficácia, abrangendo especificações sobre o que os indivíduos são proibidos de fazer e

sof que condições alguns tem permissao para empreender certas atividades. A importância das instituições está na sua função: reduzir a insegurança inerente aos processos de decisão políticos através do estabelecimento de uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para a interação humana. Nesse sentido, as instituições resolvem conflitos sociais, onde há instituições eficientes há ordem social, mesmo que o poder de barganha dos indivíduos e o acesso a recursos coercitivos sejam desiguais (LEVI, 1991, p. 79).

Segundo March e Olsen (1984, p. 738) os neo-institucionalistas reclamam o reconhecimento de um papel mais autônomo para as instituições políticas argumentando que a democracia não depende somente das condições sociais e econômicas, mas também do desenho dessas instituições. A reivindicação de uma autonomia relativa é necessária para estabelecer que as instituições políticas são mais do que simples reflexos das forças sociais. Os autores declaram que observações empíricas parecem indicar que processos internos das instituições políticas, embora possivelmente desencadeados por eventos externos, afetam o curso da história. Neste sentido, Muller e Surel (2002) complementam,

as instituições não são somente concebidas como um “espelho” da sociedade ou o simples produto das lógicas individuais, ainda mais que elas não são um fator exógeno ao jogo dos atores, da seleção dos líderes e da distribuição dos recursos. Elas formam, ao contrário, o quadro evolutivo dessas interações, cujas formas e modalidades mudam de modo progressivo pelo efeito mesmo destas instituições (MULLER e SUREL, 2002, p. 40).

As estruturas institucionais conformam o contexto de ação no qual estão inseridos os participantes do processo político. Nesse sentido, a ação dos atores ocorrerá delimitada por essas instituições que podem alavancar certos interesses assim como podem desmobilizar outros, expressando sua característica específica de favorecer desi-

gualmente os atores políticos. NORTH (1994, p. 1), sustenta que a estrutura institucional constitui um contexto de ação no qual são tomadas as decisões sobre políticas públicas e, na medida em que define as regras formais e normas de conduta para este processo, deve possibilitar aos atores sociais meios de solucionar os problemas que se apresentam no campo e não dificultar ou impossibilitar esta solução.

A importância de valorizar o papel das instituições, como fatores que podem influenciar a trajetória e os resultados de uma política pública, está no fato de que elas afetam a atuação dos participantes do processo decisório político, quer porque possibilitam algumas ações, quer porque limitam outras ou porque representam as punições e constrangimentos a mesma atuação. Souza (2003a, p. 12) entende que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Além disto, as instituições e suas regras podem possibilitar a redefinição das alternativas políticas e mudanças na posição dos atores. A contribuição da teoria neo-institucionalista está no esclarecimento que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2003a, p. 11).

Alguns autores como Hall e Taylor (1996), Marques (1997) e Théret (2003) alertam para as diferenças entre os estudos empreendidos por autores neo-institucionalistas e apontam para a coexistência de diferentes correntes dentro da perspectiva: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico². Neste ensaio propõem-se enfatizar o neo-institucionalismo histórico.

O institucionalismo histórico surge em resposta às teorias de grupos e ao estrutural-funcionalismo, sendo, contudo, por elas influenciado. O legado das teorias de grupos está no enfoque de que o conflito entre grupos rivais por recursos escassos é o cen-

tro dos processos políticos. Entretanto, Hall e Taylor (1996) consideram esse o limite da teoria, tornado-se necessário procurar melhores explicações para as peculiaridades dos resultados das políticas nacionais e para as desigualdades que marcam estes resultados. Os históricos encontram estas explicações na forma como a organização institucional das estruturas políticas e econômicas entram em conflito, privilegiando certos interesses enquanto desmobilizam outros. Já, a contribuição do estrutural-funcionalismo reside no entendimento de que as instituições políticas são um sistema global de partes que interagem, sendo a organização institucional o principal fator que estrutura o comportamento coletivo e gera distintos resultados (HALL e TAYLOR, 1996, p. 195).

Os institucionalistas históricos caracterizam-se por olhar mais atentamente para o Estado, visto não somente como um agente neutro que arbitra entre interesses concorrentes, mas como um complexo de instituições capazes de estruturar o caráter e os resultados do conflito entre os grupos. Para os teóricos desta corrente, as instituições são procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções inseridas na estrutura organizacional das instituições políticas (HALL e TAYLOR, 1996, p. 200).

Para explicar o desenvolvimento institucional esta perspectiva utiliza um de seus mais conhecidos conceitos, a *path dependence*. Este recurso analítico também chamado de trajetória dependente refere-se à influência de políticas prévias na configuração de novas políticas. Atentar para a importância da trajetória dependente significa aceitar que a capacidade de um governo de assumir novas políticas é determinada por políticas anteriores, que geraram “certas capacidades administrativas, definiram uma distribuição de recursos, incentivaram alianças e consolidaram procedimentos burocráticos” (COELHO, 1998, p. 6).

A trajetória dependente implica um olhar para o processo de constituição e desenvolvimento de uma política em uma perspectiva histórica. Políticas enraizadas institucionalmente geram incentivos que

² Hall e Taylor (1996) sistematizam as três correntes.

reforçam sua própria estabilidade. Assim, a mudança é tida como, basicamente, incremental. Pois escolhas fundamentais que definiram certas estruturas institucionais deixam como legado um contexto de ação que não pode ser radicalmente modificado pelas simples mudanças de preferências dos detentores do poder político. Ao contrário, os atores encontram no peso morto das escolhas institucionais passadas sérios limites às suas manobras (PIERSON, 2001).

O conceito de dependência de trajetória procura explicar a estabilidade e continuidade das instituições, a não-mudança, inserindo no debate a influência que certos custos de mudança exercem na configuração final da decisão política. Além disso, determinadas características das instituições prévias perpassam as mudanças institucionais e permeiam as novas políticas afetando seus resultados. Entende-se que a mudança não é desconsiderada nesta abordagem. Entretanto, pressupõe-se que uma nova política não irá nascer em um vácuo institucional, mas será elaborada e implementada em um contexto institucional existente. Assim, abarcam-se elementos de continuidade e mudança, as instituições são apreendidas em termos relacionais e os arranjos institucionais não podem ser entendidos isolados do cenário político e social no qual estão inseridos.

Deve-se salientar que a relação entre instituições e o comportamento dos atores não é de determinação. As instituições fornecem o contexto para a ação, auxiliando no entendimento de por que os atores fazem determinadas escolhas. Não se exclui a capacidade da agência humana, apenas enfatiza-se o papel das instituições. Entende-se que toda trajetória eficaz e institucionalizada tomada tende a se cristalizar e tornar-se coercitiva.

A Centralidade do Estado

Na perspectiva neo-institucional o Estado é tido como um ator independente da sociedade civil dotado de possibilidade

de autonomia mediante influências externas. Evans (1995) salienta que no século XX aumentou a influência do Estado como instituição e como ator social e, por isso, a importância de atentar para suas capacidades de ação, no sentido “da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho do Estado” e “de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva” (EVANS, 1995, p. 1).

Cabe, assim, apresentar o conceito de “autonomia relativa do Estado”, no mesmo sentido empregado por Souza (2003a, 2003c, p. 14), como um caminho para compreender as complexidades do processo de definição e formulação de políticas públicas. Esta abordagem defende que o Estado tem um espaço próprio de atuação e, mesmo permeável à influências internas e externas, molda os processos políticos e sociais (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985). A possibilidade de autonomia do Estado advém de suas características institucionais. Os Estados, quando concebidos como organizações que clamam controle sobre territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexos de demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade. E isso é o que usualmente entende-se por *autonomia do Estado* (SKOCPOL, 1985, p. 9). No entanto, a afirmação de que existe uma autonomia estatal “não pressupõe a racionalidade do Estado como ator, mas apenas sua não-subordinação a interesses presentes na sociedade, como afirmam autores marxistas e pluralistas” (MARQUES, 1997, p.80).

A autonomia relativa suscita determinadas capacidades que criam as condições para a implementação dos objetivos das políticas. Esses só podem ser alcançados com a ingerência da organização administrativa do governo que se torna imprescindível, principalmente, quando as políticas necessitam de forte intervenção governamental para serem implementadas (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982, p. 260).

Na abordagem apresentada, o Estado é visto como um conjunto de organizações

administrativas e coativas que fazem parte dos sistemas políticos em geral (SKOCPOL, 1984, p. 61). Esses sistemas podem abarcar instituições por meio das quais estão representados os interesses sociais na política do Estado. Contudo, essas organizações são a base do poder do Estado como tal.

Skocpol sustenta que além destas organizações serem potencialmente autônomas ao controle direto da classe dominante, mas com graus de autonomia que variam de um caso a outro, também competem com essa na destinação dos recursos advindos da economia e da sociedade. A destinação destes recursos pode não corresponder aos interesses da classe dominante, podendo ser empregados para fortalecer a composição e a autonomia do Estado (SKOCPOL, 1984, p. 62). Deve-se salientar que a extensão da autonomia do Estado só pode ser analisada e explicada empiricamente levando em consideração os tipos específicos de sistemas sociais e políticos e as particularidades dos contextos históricos nacionais assim como as conjunturas internacionais.

A abordagem da autonomia relativa do Estado é inserida por Badie e Birnbaum (1994, p. 190) na corrente da “sociologia histórica do Estado”. Em oposição às críticas ao Estado forte, que se revelou fraco e incapaz de impor sua autoridade, se constituíram “ilhas de força estatal” capazes de afrontar com sucesso as resistências das intervenções privadas e, em contraponto a todas as resistências internas, impor uma verdadeira autonomia política. Contudo, as relações sócio-econômicas influenciam e limitam as estruturas e atividades do Estado, ou seja, a autonomia é potencial e não uma característica fixa, sendo definida em cada situação histórica (SKOCPOL, 1985, p.14).

A autonomia relativa do Estado, em relação às influências e pressões que operam em um processo de definição e formulação de políticas públicas, gera a capacidade de agir no sentido de implementar as políticas de acordo com objetivos próprios. Skocpol (1985, p. 16) aponta duas condições necessárias para o desenvolvimento e fortalecimento da capacidade estatal: a

integridade soberana absoluta e o controle administrativo-militar estável sobre um dado território. Além disso, funcionários qualificados e disponibilidade de recursos financeiros são essenciais para a eficácia estatal em alcançar seus objetivos.

A autora esclarece que os fatores determinantes dos recursos financeiros do Estado podem ser manipulados com o passar do tempo, embora isso não ocorra sempre. Os montantes e as formas de receita e crédito disponíveis para um Estado provêm de negociações entre Estados, entre um Estado e classes sociais e do equilíbrio político, os quais são condicionados estruturalmente, ainda que historicamente sofram mudanças. Skocpol atenta, ainda, para alguns estudos sobre capacidades estatais que envolvem as fontes e montantes de receitas do Estado e o grau de flexibilidade possível em sua arrecadação e alocação. A autora conclui que os arranjos institucionais internos e as situações internacionais dificultam a mudança de limites dentro dos quais as elites estatais devem manobrar para arrecadar impostos e obter crédito. Desta forma, Skocpol afirma que os meios pelos quais os Estados aumentam e alocam recursos financeiros diz mais do que qualquer outro fator sobre a existência de capacidades de criar ou fortalecer as organizações do Estado, empregar recursos humanos, formar bases políticas, subsidiar empresas e financiar programas sociais.

A capacidade de ação de um Estado está diretamente ligada a sua robustez estrutural. Evans (1995, p. 3) expõe que são as estruturas que definem o alcance dos papéis que o estado é capaz de jogar. Por robustez estrutural entende-se uma estrutura institucional eficaz e estável que permite ampliar o espectro de ação do Estado tornando-o efetivamente capaz de influenciar os processos políticos de forma relativamente autônoma. Quanto mais robustas forem as estruturas governamentais, mais permitirão a ampliação do escopo de ação, isto é, a capacidade de implementar objetivos próprios que, por sua vez, possibilitam a criação e o fortalecimento das organizações do Estado.

O Estado potencializa sua capacidade de ação na medida em que dispuser de funcionários hábeis e, como diz Evans (1995, p. 5), relativamente insulados das influências de grupos sociais; assim como deve dispor de estruturas institucionais fortes, capazes de moldar as relações entre os indivíduos e de possibilitar certas políticas e punir quem não cumpra com as determinações institucionais. Mas, ainda assim, a capacidade de ação das organizações do Estado está condicionada pelo desenvolvimento econômico, pela estrutura de classes e também pelo contexto internacional (SKOCPOL, 1984, p. 65).

Em seu estudo sobre o desenvolvimento do poder nas sociedades humanas Michael Mann (1992) declara que se pode encontrar dois sentidos diferentes “pelos quais os Estados e suas elites podem ser considerados poderosos” (MANN, 1992, p. 168). O primeiro sentido refere-se ao que o autor denominou de *poder despótico* da elite estatal, este tipo de poder corresponde a intervenção do Estado na sociedade sem negociação institucionalizada e pode ser observado nos Estados históricos.

O segundo sentido é denominado de *poder infra-estrutural*, que é bem desenvolvido nas sociedades industriais e remete à capacidade do Estado de introduzir-se na sociedade civil e implementar as decisões políticas por todo o seu domínio, o que se torna possível por meio de suas estruturas institucionais. Para Mann os Estados infra-estruturalmente poderosos, incluindo as democracias capitalistas, “são fortes em relação aos indivíduos e aos grupos mais fracos da sociedade civil”, mas “são fracos em relação aos grupos dominantes, ao menos em comparação com a maioria dos Estados históricos” (MANN, 1992, p. 171).

O poder autônomo do Estado deriva da necessidade da existência de regras fixadas monopolisticamente. “As atividades de seus funcionários são necessárias para a sociedade como um todo e/ou para os vários grupos que se beneficiam das estruturas existentes de regras que o Estado impõe” (MANN, 1992, p.178). Com isso, ressalta

que o poder autônomo do Estado se mantém pela imprescindibilidade de seus serviços, das regras e das políticas que são formuladas e só podem ser implementadas com o apoio das estruturas institucionais estatais.

Desta forma, existem tarefas que só podem ser desenvolvidas pelo Estado em virtude da centralização. Isso acaba por torná-lo indispensável na medida em que o habilita a intervir em um amplo território. Estas tarefas

jogam o Estado em relações funcionais com grupos diversos, algumas vezes com interesses diametralmente opostos, entre os quais há um espaço de manobra. O espaço pode ser explorado. Qualquer Estado envolvido em uma multiplicidade de relações de poder pode jogar os grupos de interesse uns contra os outros (MANN, 1992, p.181).

Assim como Mann, Theda Skocpol (1984, p. 61) acredita que a centralização de organizações coercivas, fiscais, judiciais e administrativas no aparelho governamental faz com que o Estado adquira expressiva importância nas explicações sobre desenvolvimento de políticas públicas. Compreender as estruturas e as capacidades dos Estados significa entender como são formados e reorganizados e como afetam a sociedade através de suas intervenções- ou abstenções- e através de seu relacionamento com a sociedade (EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985, p. 351).

Skocpol (1985, p.730) argumenta que os Estados afetam os processos políticos, principalmente, de duas formas. Na primeira, o Estado é o *locus* de ação autônoma oficial, não podendo ser reduzido às demandas e preferências dos grupos sociais. No entanto, deve-se atentar para a inevitabilidade das influências sociais e do ambiente econômico no comportamento dos atores sociais envolvidos nos processos políticos. Além disso, políticos e funcionários públicos são engajados em disputas entre eles e devem buscar a resolução dessas usando as capacidades das organizações das quais fazem parte. Se uma dada estrutura de Es-

tado não fornece capacidades de implementar uma certa linha de ação, os funcionários do governo provavelmente não a seguirão e políticos que aspiram cargos provavelmente não a proporão. Por outro lado, funcionários do governo ou políticos aspirantes podem tomar novas iniciativas políticas se houver capacidades estatais as quais possam ser facilmente adaptadas ou retrabalhadas para realizações que possam trazer-lhes vantagens em suas disputas com competidores políticos. Estas afirmações apontam a influência da organização do Estado na definição das estratégias dos atores nos processos de decisão política, em outras palavras, mesmo que as preferências sejam exógenas, as estratégias são endógenas, construídas no interior de instituições e por elas afetadas.

Na segunda forma, as estruturas organizacionais do Estado, indiretamente, influenciam os significados e os métodos dos processos políticos de todos os grupos na sociedade. Definições de o que é viável ou desejável nos processos políticos dependem em parte das capacidades e qualidades que os vários grupos atribuem às organizações do Estado e aos funcionários e políticos que as operam. (SKOCPOL, 1984, p. 731).

Observa-se que, apesar do Estado protagonizar o processo decisório de políticas públicas, ele não está isolado e sofre diversas influências. Dentre as quais, encontram-se suas próprias instituições, suas características e seu contexto histórico. Evans (1993, p. 61) declara que as decisões tomadas pelos governos “dependem de contextos institucionais complexos, com interações historicamente enraizadas e incorporadas em estruturas sociais aceitas pelos indivíduos que trabalham no próprio Estado” (EVANS, 1993, p. 62). Assim, o autor salienta que padrões institucionais históricos condicionam os interesses individuais e limitam a forma como estes são perseguidos no processo decisório político.

Ressalta-se que a autonomia estatal não é uma característica estrutural do Estado capitalista que possa ser definida *a priori*, visto que é estabelecida em cada conjuntu-

ra histórica pelas ‘potencialidades estruturais’ que cercam as ações autônomas do Estado, pelas estratégias dos vários atores presentes e pelas mudanças implementadas pelo próprio Estado na organização administrativa e na coerção (MARQUES, 1997, p. 80). As instituições estatais operam papel importante na potencialização desta ação, elas podem atuar gerando incentivos ou dificultando a ação do Estado.

Considerações Finais

A análise de políticas públicas foi abordada aqui enfatizando a perspectiva neo-institucional histórica e o conceito de autonomia relativa do Estado. Acredita-se que não se pode entender a trajetória das políticas públicas sem atentar para as instituições governamentais, assim como, não se deve definir *a priori* que essas podem ser manipuladas, o tempo todo, por grupos de interesse.

Procurou-se enfatizar a contribuição da perspectiva neo-institucional histórica no sentido de considerar a trajetória histórica institucional como variável relevante na análise de políticas públicas. Pensar nas instituições significa atentar para as organizações estatais e tomar o governo como ator social.

A literatura apresentada salienta a centralidade do Estado e sua possibilidade de autonomia. Isso, no entanto, não implica desconsiderar a multiplicidade de interesses que atuam nos processos de decisão sobre uma política pública. Procurou-se, assim, contribuir para o debate sobre o campo de análise de políticas públicas incorporando a perspectiva neo-institucional e seus pressupostos conceituais.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. **Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-10, fevereiro 2003.

BADIE, Bertrand; BIRNBAUM, Pierre. **Sociologie de l'Etat Revisitée**. Revue Internationale des Sciences Sociales, n. 140, p. 189-203, junho 1994.

COELHO, Vera Schattan P. **Interesses e Instituições na Política de Saúde**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 13, n. 37, p. 115-128, 1998.

EVANS, Peter B. **O Estado como Problema e como Solução**. Lua Nova, n. 28/29, 1993.

_____. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995. Excertos disponíveis na World Wide Web: <http://sociology.berkeley.edu/faculty/evans/ea-excerpts.html>. Acesso em 09 de fevereiro de 2004.

EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21- 30, fevereiro 2003.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, junho 2000.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. Political Studies, v. XLIV, n. 5, p. 936-957, dezembro 1996.

HOWLETT, Michael, RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Canadá: Oxford, 1995.

LEVI, Margaret. **Uma Lógica da Mudança Institucional**. Dados- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79- 99, 1991.

MANN, Michael. **O Pode Autônomo do Estado: Suas Origens, Mecanismos e Resultados**. In: HALL, Joan (Org.). *Os Estados na História*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. **The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life**. The American Political Science Review, v. 78, n. 3, p. 734-749, setembro 1984.

MARQUES, Eduardo César. **Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos**. BIB, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MELO, Marcus André. **Estado, Governo e Políticas Públicas**. In: MICELI, Sergio (org.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002. Traduzido por: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Tradução de: *L'analyse des politiques publiques*.

NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge, 1990.

_____. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992. Traduzido por Elizabete Hart.

PIERSON, Paul. **Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies**. In: PIERSON, Paul. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

REIS, Elisa P. **Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11- 14, fevereiro 2003.

RUAS, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Mimeo.

SKOCPOL, Theda. **Los Estados y Las Revoluciones Sociales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

_____. **Bringing the State Back: Strategies of Analysis in Current Research**. In: EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda, FINEGOLD, Kenneth. **State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal**. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da área de Políticas Públicas: Conceitos e principais Tipologias**. XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, 21-25 de outubro de 2003a.

_____. **“Estado de Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15- 20, fevereiro 2003b.

_____. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003c.

THÉRET, Bruno. **As Instituições entre as Estruturas e as Ações**. *Lua Nova*, n. 58, p. 225-254, 2003.