



Septiembre 2011

ANÁLISE INSTITUCIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Benilson Borinelli¹

Francisco Quintanilha Vêras Neto²
quintaveras@yahoo.com.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Benilson Borinelli y Vêras Neto: *Análise institucional no contexto brasileiro: algumas considerações*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2011. www.eumed.net/rev/ccss/13/

RESUMO

O referido artigo analisa teórica e metodologicamente as instituições políticas no contexto brasileiro visando compreender o modelo de sociedade e de Estado, em suas transformações contemporâneas.

¹ Professor Adjunto da Universidade Estadual de Londrina- UEL, doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas.

² Professor da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande- Furg, líder do GTJUS-Grupo Transdisciplinar em Pesquisa Jurídica para a Sustentabilidade, e-mail: quintaveras@yahoo.com.br.

Palavras-Chave: Instituições; Estado; neoliberalismo; redefinição do papel do Estado.

1. INTRODUÇÃO

Neste texto pretendemos analisar teórica e metodologicamente as instituições políticas no contexto brasileiro, enfatizando aspectos não tratados, ou tratados secundariamente. Seguem deste objetivo duas preocupações: a primeira, discutir a relevância contemporânea dos estudos sobre o Estado e suas instituições; e a segunda, apresentar procedimentos teórico-metodológicos para análise institucional no contexto brasileiro.

A opção por este tema nos pareceu uma oportunidade para tentar resolver certas inquietações acadêmicas. Essas inquietações referem-se principalmente aos efeitos das recentes transformações sociais, econômicas e políticas para a compreensão da realidade, e as disputas e esforços para a definição de um “modelo” de sociedade e de Estado; e, por conseguinte, as implicações destas transformações e esforços sobre a condução de pesquisas nas ciências sociais.

Não pretendemos apresentar um levantamento rigoroso da literatura ou chegar a uma síntese compreensiva das instituições políticas em nosso país. Antes, buscamos elencar alguns, ao nosso ver, importantes argumentos para o estudo das instituições estatais contemporâneas e orientações teórico-metodológicas para abordar as instituições políticas no contexto brasileiro.

A evidência dos estudos sobre as instituições tem aumentado desde a década de 70 com as reestruturações econômicas e tecnológicas que, por sua vez, vêm exigindo em diferentes graus, a redefinição do papel do Estado interna e externamente. Na América Latina, as reformas decorrentes destas reestruturações vêm sendo mais traumáticas devido às recorrentes crises econômicas, políticas e sociais, agudizadas pelas pressões da economia mundial, manifestas no impacto da competição no comércio internacional e no impacto dos movimentos financeiros internacionais. Assim como pela pressão do Multilateralismo apregoador da meta inexorável da Reforma do Estado, que nos 90 era visto como um Estado Gerencial, no moldes propostos por Bresser Pereira na época de Fernando Henrique Cardoso.

Neste processo, profundas mudanças econômicas e políticas foram, e vem sendo, implementadas na maior parte das nações em desenvolvimento a título de ajustes econômicos. Negociadas com instituições multilaterais como condição para o

refinanciamento de suas dívidas externas, estas políticas têm aprofundado os elevados níveis históricos de desigualdade social. Ao mesmo tempo, e conflituosamente, busca-se nestes países de sistemas políticos instáveis consolidar a democracia política.

No atual cenário tais mudanças guiadas pelo multilateralismo foram praticamente anuladas e se retorna a um modelo de fortalecimento de induzimento de políticas econômicas e sociais pelo Estado, e de fortalecimento das políticas públicas estatais por ele edificadas, em oposição a este quadro de proposição de uma democracia formal guiada pelo mercado, ou por um terceiro setor dentro da ideologia da terceira via.

É partir deste quadro que abordamos as instituições políticas em dois momentos neste trabalho. Inicialmente, o contexto das instituições políticas é descrito em seus principais elementos, no ressurgimento das análises institucionais e em alguns comentários sobre o papel das ciências sociais neste processo. Em seguida, são apresentadas orientações teórico-metodológicas para análises institucionais no contexto brasileiro a partir da contribuição de Frey (1998).

2. O CONTEXTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

O contexto das instituições políticas é tratado aqui em três aspectos que procuram abranger argumentos e orientações gerais sobre a relevância das pesquisas sobre o Estado. Estes aspectos são de ordem política, teórica e acadêmica.

Em geral, a crise do Estado contemporâneo é associada a uma inédita forma de integração na economia internacional, cujas novas regras passaram a nortear-se pela produtividade, pela competitividade e pela flexibilidade. A necessidade de integração tem se manifestado pelas pressões econômicas internacionais que destacam a necessidade de ajuste estrutural consistente com as referências de mercado. Isto tem implicado na modernização da capacidade da administração geral do Estado, objeto do que vem se chamando nas últimas duas décadas de “Reforma do Estado”. A tal reforma seriam atribuídas não só as orientações que promoveram a reorganização do aparato da administração pública e das instituições dos poderes judicial e legislativo, como a debilitação da influência estatal na criação e implementação de políticas públicas. (Vellinga, 1997).

Denominada de neoliberais, estas reformas tiveram como mais evidente e disseminada característica o enfraquecimento generalizado do poder estatal dos estados em função da

globalização. Contra este "mito", ou pelo menos, relativizando-o, Weiss (1997:27) elabora teses mais consistentes para a compreensão do fenômeno, apontando para um processo de reconstituição do poder estatal. Seriam elas:

a) A economia mundial é uma economia internacional crescentemente regionalizada, mas não é uma economia genuinamente globalizada na qual as fronteiras territoriais e proximidades têm declinado em importância para a acumulação econômica.

b) É altamente improvável a convergência em direção ao modelo econômico neoliberal. Os estados exibem grande adaptabilidade e variedade em suas respostas à mudança e em suas capacidades para mediar e administrar articulações internacionais e domésticas, em especial, relações governo-empresas.

c) Portanto, a habilidade para explorar as oportunidades da mudança econômica global seria mais evidente em alguns países do que em outros. Em vez de uma tendência em termos de uma homogeneidade de oportunidades e desafios, é mais provável que a dinâmica da economia mundial consolide as diferenças institucionais que separam os estados fortes dos estados fracos³.

Desta forma, estamos testemunhando de fato mudanças no Estado, mas que não indicam necessariamente a diminuição de sua importância, mas a reconstituição de seu poder. As respostas às pressões externas, neste sentido, são diferentes para cada país diante das diferenças políticas e institucionais e as estratégias adotadas. Estas estratégias podem ter dois sentidos: “para cima” (via coalizões inter-estados no nível regional e internacional) e “para baixo” (via alianças estado-empresas no mercado interno). Neste contexto, o Estado integral cede lugar a um Estado “*catalítico*”, um estado que está constantemente buscando poder ao compartilhar arranjos que dão escopo para a ele continuar em um centro ativo (Weiss,1997).

Dando respaldo, a tal elaboração reflexiva de (Weiss, 1997), tal modulação diferenciada sugerida, está sendo efetuada em regiões como a América Latina, com governos que divergem do modelo proposto pelo Consenso de Washington e caminham para um

³ A idéia de estado forte e estado fraco também é utilizada por Hay (1994) para analisar as negociações sobre o meio ambiente global entre os países.

neodesenvolvimentismo com abordagem voltada para o social. Enquanto isto, a África, países do sudeste asiático como as Filipinas (HIATT, 2008), e mesmo a Europa especialmente os países mais atingidos pela crise de 2008, como Portugal, Grécia, e mesmos países mais fortes, do Velho Mundo, como Inglaterra, França, e Itália vivem momentos diferenciados, em que o enfoque ideológico neoliberal do fiscalismo absoluto, e a visão da Reforma do Estado centrada no modelo do Estado Mínimo continua hegemônica, nos atuais líderes políticos, que personificam os governos que dirigem estes países.

Especificamente, para o caso dos países em desenvolvimento e de tradição política autoritária, como o Brasil, o propalado enfraquecimento do Estado é questionável. Internamente, as imposições do ajuste político e econômico retratam um estado forte e pouco permeável ao debate democrático sobre a condução política do país. Parece lógico que sem um estado forte internamente as mudanças decorrentes de tais ajustes não seriam implementáveis se ele não gozasse de certa capacidade de governabilidade e legitimidade relativa para tal. É mais pertinente assumir que ser fraco ou forte é relativo e estratégico. Assumir-se como vítima de um processo inevitável é também um recurso para facilitar a integração à "globalização", complementarmente, é necessário ser forte para impor e conduzir as medidas impopulares deste processo, que incluem a repressão a movimentos sociais e a imposição de um consenso manufaturado na opinião cristalizada na mídia a favor das reformas, de acordo com Osvaldo Coggiola:

Economicamente, e contrariamente à apregoada ideologia de mercado, estamos diante de uma violenta reação anti-liberal (se é que o termo liberalismo conserva algum sentido econômico) que concretiza a mais violenta intervenção estatal na economia de que se tem memória na história do capitalismo. Apesar de todos os acordos de livre-comércio, a realidade mundial é a de um crescimento espetacular do protecionismo, expressão da guerra comercial entre as potências capitalistas (a tentativa de constituição de blocos econômicos também obedece a essa tendência). Principalmente, porém, e especial e crescentemente desde a declaração de inconvertibilidade do dólar pelo governo Nixon em 1971, o capitalismo se sustenta graças à intervenção direta e cotidiana dos Estados nos mercados monetário e financeiro, cujo desabamento implicaria no desabamento ulterior do comércio e da indústria. Tem-se chegado ao ponto de intentar ordenar este intervencionismo sistemático (através das reuniões semestrais do G-7, grupo dos sete maiores capitalista), com sucesso muito relativo, que não impediu, por exemplo, recentemente, o desabamento da libra, a queda do dólar, a crise do SME (Sistema Monetário Europeu), os cracks das principais Bolsas, ou a tormenta financeira deflagrada pela crise Mexicana (Katz & Coggiola, 1996: pp. 197-198).

Alguns argumentos para sustentar a continuidade da importância do Estado e de suas instituições na definição do processo político poderiam ser os seguintes.

Primeiro, mesmo na perspectiva neoliberal, o fortalecimento das instituições é necessário na medida que num contexto democrático, enquanto “Estado regulador”, ele

deve exercer funções econômicas como: estabelecer o quadro institucional, fiscalizar as funções delegadas a iniciativa privada e imprimir maior transparência às relações econômicas.

Segundo, num cenário de internacionalização da economia e da política, o Estado e suas instituições permanecem indispensáveis aos países do Terceiro Mundo, dado que só ele está em uma posição para mediar as pressões divergentes da globalização e das “localidades”. Tomando como exemplo os problemas políticos e ecológicos globais é possível afirmar que enquanto junção do “global” e do “local”, o Estado é único ator hoje em posição de encaminhar com autoridade política estes problemas em uma variedade de escalas. (Bryant and Bailey, 1997:74-75)

Terceiro, a desagregação social agravada com as políticas de ajuste e reconversão econômica e adequações para uma sociedade mercado exigiram a flexibilização de um tecido social historicamente débil (Lechner, 1996:43). Assim, se na globalização o Estado tem sua margem de manobra estreitada, por um lado, o aumento da crise social, por outro, impinge sobre ele necessidades mais urgentes de respostas inovadoras.

Por último, a consolidação democrática ainda continua compondo o horizonte sócio-político latino-americano, para isto, é inevitável a constituição de uma nova institucionalidade.⁴

Portanto, e de uma forma ainda não consensual, permanece o problema de se reconstituir sob novas bases a capacidade estatal de conduzir e coordenar processos sociais na perspectiva democrática. Neste sentido, os programas redistributivos do governo federal como Bolsa Escola, Renda Mínima ou Bolsa Família trazem importantes impactos socioeconômico no caso brasileiro (Rodrigues, 2010).

A nova conjuntura da última década, promovido em parte pelo crescimento econômico atrelado a ampliação e valorização das commodities propiciado principalmente pelo crescimento Chinês gerador de demanda para produtos primários como Minérios, alimentos⁵. Neste cenário anterior, a formação de Reservas Cambiais propiciou a resolução do problema da dívida externa, apesar da continuidade do problema da dívida interna pública.

⁴ Sobre as demandas e obstáculos a uma nova institucionalidade no Brasil, entre outros, ver Jacobi (2001), Dagnino (2000).

⁵ Em 2011 começa a ser ameaçado pela política deliberada de desvalorização do dólar pelos EUA, com apoio da China.

Processo de expansão da demanda mundial, que foi combinado com o processo interno de reconstrução do Estado, a partir da perspectiva de induzimento estatal por políticas voltadas para recuperação e expansão da infraestrutura (estradas, portos, energia), moradia (Minha Casa, Minha Vida), através de programas como o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), combinadas com ações de fomento através de financiamentos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) para grandes e pequenas empresas ao invés de se voltar para o subsídios do programa de desestatização (privatização do governo Fernando Henrique Cardoso) (Biondi, 1999).

Outros bancos estatais importantes saíram de possíveis alvos de programas de desestatização e foram fortalecidos, como a CEF (Caixa Econômica Federal), do Banco do Brasil, o setor bancário estatal foi classificado com item importante para que o Brasil se recuperasse rapidamente da crise de 2008, ao contrário de países dotados exclusivamente do setor bancário privado, o que não implica na redução dos lucros do setor bancário privado nacional e transnacional, que obtém recordes nas suas taxas de lucro. No caso do Banco do Brasil, a ação social foi ampliada através de linhas de financiamento como o Pronaf, que destinou recursos para o Agronegócio, mais também para a Agricultura Familiar, inclusive para projeto de desenvolvimento rural sustentável com o retorno da idéia de planejamento (Gutierrez, 2006). Estes bancos também tiveram importante papel na expansão do crédito imobiliário com impacto na indústria da construção civil, grande absorvedora de mão-de-obra não qualificada.

No novo cenário, o fortalecimento dos bancos e das empresas estatais como Eletrobrás, Embrapa deixaram de ser tabus da ortodoxia econômica neoliberal anterior, e se tornaram convergentes como o processo de crescimento do mercado interno que levou a ampliação da formalização da força de trabalho e a redução do déficit da previdência social, que configuram um novo modelo de retração do fiscalismo monetarista anterior, ainda que o desenvolvimentismo ainda seja vigiado pelo fiscalismo ainda majoritário no Banco Central, com as idéias de aumento dos juros, superávits primários, suspensão das contratações no serviço público federal, após a contração de 100 mil servidores públicos federais nos 8 anos anteriores, com a dinâmica de recuperação da máquina estatal sucateada no período neoliberal da década perdida anterior, as metas inflacionárias e a inflação por demanda, conforme exposto no início do governo Dilma Rousseff são ainda hegemônicos e se confrontam com posições mais desenvolvimentistas, como a do

ministro Guido Mantega, que acredita na sazonalidade do componente inflacionário, quebra de safra, especulação com Petróleo, Etanol, etc⁶.

Tais fatores combinado parecem ter sido essenciais para o enfrentamento da crise de 2008, em condições mais favoráveis, do que países que se mantiveram dentro do paradigma da condução econômica do neoliberalismo.

Paralelo a este processo de redefinição do papel do Estado e, de certa forma, paradoxalmente, assiste-se ao ressurgimento das análises institucionais.

O neoinstitucionalismo surgiu entre as décadas de 70 e 80 como resposta tanto às crises dos paradigmas tradicionais – o behaviorismo, o funcionalismo e o marxismo, como às abordagens racionalistas e formalistas das instituições. De certa forma, estas abordagens estão relacionadas ao “velho” institucionalismo que não reconhece uma lógica própria no funcionamento das instituições, identificando-as como partes de um sistema maior e cumprindo funções pré-determinadas, assim o neoinstitucionalismo fornece um interessante modelo de análise:

“Nesse sentido, podemos considerar que a contribuição do modelo neoinstitucionalista para o estudo das políticas públicas refere-se ao fato de ele não apenas iluminar o nosso entendimento de que os indivíduos e grupos sociais têm força para influenciar as políticas públicas, mas também que as próprias regras que regem as instituições (como o Estado) têm papel relevante e influenciam na forma pela qual as políticas públicas são formatadas.”
(Rodrigues, 2010: p. 60)

Uma outra explicação, não sem relação com a primeira, para o ressurgimento das análises institucionais é dada por Remmer (1997:55-60). Elas tiveram visibilidade em meados da década de 80 com a insuficiência ou os excessos das abordagens culturalistas e estruturalistas, quando confrontados por dois acontecimentos: processo global de democratização e as reformas orientadas para o mercado. Assinala que as abordagens institucionais emergem num processo de ciclo intelectual, surgindo como corretivo ou contrapeso às abordagens que exageram o poder explicativo das estruturas ou dos

⁶ O título pejorativo aponta para o desenvolvimentismo de Guido Mantega, como o de um ministro gastador, apesar das “aspas”, o que parece sinalizar para um enfoque ideológico do jornal, o Estado de São Paulo, amplamente contrário a política de crescimento econômico atual, e parece que saudosista do modelo neoliberal de outrora, in: O Estado de São Paulo. B6. Economia. O “gastador” Mantega agora têm que fechar o cofre, domingo, 13 de fevereiro de 2011.

valores culturais. Tentando mover-se distanciada do micro e do macro níveis de análise, sem necessariamente descartá-los.

O neoinstitucionalismo não propõe uma “macroteoria das instituições políticas”, ele enfatiza a relevância do fator institucional para explicação dos acontecimentos políticos. Procurando ter um status de teoria de médio alcance, esta abordagem pretende-se um instrumento analítico que dê conta do problema da “‘mediação’ ou ‘conversão’ dos fundamentos teóricos da ação coletiva propostos pelas diversas abordagens – racionalidade, interesses, cultura, etc. – em processos de ação coletiva concretos e passíveis de verificação empírica” (Costa, 2001)

As instituições, conseqüentemente, têm assumido importância como variáveis explicativas enquanto espaço privilegiado onde ocorre a intersecção de *inputs* e *outputs* das políticas, representando a "caixa preta" da política através da qual interesses sociais são convertidos em programas e políticas públicas.

O neoinstitucionalismo, em geral, é reconhecido como dividido em três vertentes principais: o da escolha racional, o sociológico e o histórico.

O primeiro, aceitando como base alguns argumentos da escolha racional procura como os indivíduos moldam as instituições, influenciando em sua criação e função, desenvolvendo um comportamento estratégico em um contexto de normas e regras. Geralmente, apresentam como limites uma análise restrita a contextos específicos, baixa capacidade de generalização e de predição, não utiliza fatores históricos e não explica o conflito.

A segunda, o neoinstitucionalismo sociológico, derivada da sociologia organizacional, enfatiza principalmente a lógica da reprodução institucional a partir da constituição de regras, normas, valores, rituais, e rotinas.

O neoinstitucionalismo histórico recupera e reelabora paradigmas históricos-estruturais como o weberiano, o marxista e o funcionalista, para compreender a ação das instituições para impedir, retardar, consolidar ou acelerar processos de mudança social (Costa, 2001). Nesta abordagem as instituições são portadoras de legados de forças políticas e sociais históricas que as configuram, justapondo diferentes lógicas de ordem política, cada uma com seu próprio traço temporal. Vários arranjos institucionais que compõem uma política podem emergir de diferentes épocas (Thelen, 1999).

A princípio, o neoinstitucionalismo histórico parece ter uma importância específica no estudo de instituições com tendências a baixa estabilidade e abertura a interesses sociais

particulares e tradicionais como as brasileiras. Estas evidências justificam futuras reflexões para explorar estas possibilidades.

Apesar das diferenças bem demarcadas desde as suas origens, as abordagens do neoinstitucionalismo caminham no sentido de uma maior abertura e interação entre elas, como demonstram vários estudos de Thelen (1999), Hall e Taylor (1996), Immergut (1998).

Algumas críticas às análises institucionais recentes indicam limites de uma área em formação em um contexto em profunda e dinâmica mudança.

Remmer (1997:55-60) reconhece esses limites ou problemas enfrentados pela análise institucional nos seguintes aspectos: a) presa em demasia ao nível de análise nacional, em parte, pela excessiva adesão à metodologia de estudo de caso; b) prega-se sua relativa autonomia como função causal num momento em que os constrangimentos da economia internacional têm estreitado diretamente seu campo de opções políticas. Os resultados políticos efetivos tendem a refletir mais a influência dos acordos do comércio internacional, sistemas de produção transnacionais, orientações de instituições multilaterais, associações voluntárias globais, organizações não-governamentais; c) as instituições estão sendo analisadas como variáveis independentes ao mesmo tempo em que ocorrem mudanças e instabilidade de longo alcance no contexto mundial.

Nesse sentido, uma agenda para a pesquisa institucional comparativa sugere uma ampliação do contexto social e internacional, devendo incorporar a dimensão internacional em suas estruturas explicativas, considerar a interseção e a complementaridade entre economia e política e o papel dos atores sociais em interação com a instituição, procurando definir padrões de interação estado-sociedade (Remmer, 1997).

Enquanto área em formação, o neoinstitucionalismo apresenta-se bastante heterogêneo, em grande parte, em função do próprio contexto em que surgiu. O processo de democratização política e as reformas liberais do Estado orientam um processo tenso e inacabado de reformatação dos Estados. Esta situação, ao sugerir um processo complexo e decisivo para as sociedades, representa um desafio para as ciências sociais quanto ao seu papel na compreensão e influência nesse processo, o que é essencial na singularidade de nosso contexto para a avaliação da democracia:

“Nesse sentido, a contribuição do enfoque institucional no estudo das políticas públicas ajuda a entender como a democracia funciona num determinado país. Afinal, se a luta por poder e por recursos entre grupos sociais é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para uma certa direção, privilegiando determinados grupos em detrimento de outros, a forma pela qual o Estado realiza a mediação desse conflito é um indicador importante sobre o grau de democraticidade do regime político” (Rodrigues, 2010, p. 62).

A discussão sobre a relevância da abordagem teórico-metodológica das instituições estatais remete a questão sobre o papel das ciências sociais neste processo. Dado que as abordagens não estão isentas de influências contextuais e subjetivas e, portanto, podem tomar várias direções, considerar algumas implicações destas escolhas poderá ajudar a esclarecer o tipo de pesquisa que se deseja fazer⁷.

Foi após a década de 70, que a premissa geral de que o estado representava um limite natural da vida em sociedade, em vigor desde 1850, foi abalado. No interior desta crença, o papel dos cientistas sociais, pelo menos de uma boa parte deles, foi responsável pela produção de um conhecimento feito de certezas, por decorrência de uma fé no progresso que via no Estado uma entidade chave para promover a reforma da sociedade. “Das ciências sociais, por sua vez, esperava-se que fomentassem este processo de avanço gradual e racional” (Para abrir (...), 1996: 116).

A desilusão em relação ao Estado na década de 60, diante de sua impotência para encaminhar transformações nas instâncias mundial e local, desencadeou mudanças nas formas de suas abordagens que o pressupunham como “molde analítico” natural. Novos movimentos nas ciências sociais procuraram atenuar a ênfase posta no Estado com a busca de modelos mais plausíveis e variáveis analíticas que contemplaram a historização de períodos mais alargados e a preocupação com as “regiões”, sejam as transestatais, sejam as de pequena dimensão e localizadas dentro de países. Estas mudanças, contudo, não chegaram a afetar o fato de que o Estado continua sendo uma instituição-chave no mundo moderno, "detentora de uma profunda influência sobre os processos econômicos, culturais e sociais. O estudo de todos estes processos não poderá

⁷ Neste sentido Michael Lowy, apresenta a conceituação de Manhein que procurou “por ordem nesta confusão (Lowy, 2000): “Desse modo, o conceito de ideologia, na obra de Mannheim, aparece com dois sentidos diferentes: ideologia total, que é o conjunto daquelas formas de pensar, estilos de pensamento, pontos de vista, que são vinculados aos interesses, às posições sociais de grupos ou classes; ideologia em seu sentido estrito, que é a forma conservadora que essa ideologia total pode tomar, em oposição à forma crítica, que ele chama de utopia.” (Lowy, 2000, p. 13).

nunca dispensar a compreensão dos mecanismos de funcionamento do Estado” (Para Abrir (...), 1996: 122).

Um caráter mais instrumental para combater a letargia e o “autismo” institucional brasileiro vem sendo reivindicado como tarefa das ciências sociais hoje no Brasil.⁸ Estas pesquisas estariam direcionadas para dois campos: pesquisas sobre funcionamento do Estado, sistema político; e pesquisas com caráter instrumental, objetivos extra-acadêmicos, com intuito de gerar resultados na identificação de problemas, no desenho, na avaliação de programas e políticas públicas e subsidiar o debate público. Uma análise instrumental nas ciências sociais nesta linha compreenderia as seguintes funções: elaborar conhecimento para entrar na agenda pública; elaborar conhecimento útil para formulação de alternativas; elaborar conhecimento útil para o debate entre alternativas de políticas; elaborar conhecimento para auscultar, expressar diferentes interesses da sociedade; avaliar a implementação de políticas públicas; avaliar o impacto de políticas públicas; avaliar uma política pública.

Ao pensar nos problemas do sistema político-institucional brasileiro não parece razoável desaproveitar a reivindicação da necessidade de um maior caráter instrumental nas ciências sociais e mesmo de provocar a discussão sobre o papel deste campo no país. Mas, como esta própria discussão deverá apontar, tal reivindicação não está livre de questionamentos, por sinal este já era um tema detectado por Guerreiro Ramos a décadas atrás visando uma visão mais apurada das estruturas nacional e regionais:

“Há indícios muito patentes de que a instrução do aprendiz de sociólogo no Brasil está sendo procedida de modo análogo, isto não está contribuindo para o domínio e o comando do meio brasileiro. O que se pede ao ensino da sociologia é que desenvolva no educando a capacidade de autonomia e de assessoramento das forças particulares da sociedade em que vive. O ensino da sociologia não deve distrair o educando da tarefa de promoção da autarquia social de seu pai (Ramos, 1995, p. 128)

Embora este não seja o caso predominante nas ciências sociais, é válido frisar que assistimos ao longo do século XX uma progressiva transformação da ciência moderna em conhecimento-regulação, esta desistiu de pensar em um projeto de progresso sem o capitalismo e sua auto-reprodução. “A transformação da gradual numa força produtiva

⁸ Tese defendida pelo Prof. Vilmar Faria em sua aula na Disciplina Tópicos em Teoria e Método em Ciências Sociais, no dia 15 de maio de 2001.

neutralizou-lhe o potencial emancipatório e submeteu-a ao utopismo automático da tecnologia” (Santos, 2000:117), ou na acepção frankfurtiana subsumida ao conceito de razão instrumental (Horkheimer, 1985).

O interesse dos governos em produtividade industrial e competitividade internacional - com base para atração de capitais, condicionou assim profundamente a política de pesquisa interna segundo uma agenda “neoconservadora”. A crise econômica tem forçado as ciências sociais a serem mais explicitamente política e contida em suas prescrições políticas (Gagnon, 1989). Isto influenciou diretamente, por exemplo, na elaboração dos orçamentos e dos critérios de prioridade de financiamento/escassez, alterando as formas de articulação dos cientistas preocupados em dar continuidade e promover suas áreas de pesquisa.

Gagnon (1989) apresenta algumas questões que podem ser usadas para pensar as relações entre as ciências sociais e o Estado. São elas:

- Quais são as formas pelas quais os cientistas sociais participam do processo político?
- Quais são os usos feitos das idéias e informações geradas pela pesquisa social científica?
- Quais são as variações nas relações entre as funções “técnica” e “crítica” dos cientistas sociais?
- Quais são os fatores que tem contribuído para alterar as relações entre conhecimento e poder, e cientistas sociais e Estado?
- Quais são as condições conjunturais e estruturais que facilitam ou impedem a influência dos cientistas sociais?

É preciso politizar a análise das instituições políticas uma vez que aceitamos que as ciências sociais não estão imunes às influências do ambiente político e econômico. As ciências sociais não só oferecem uma análise da, e prescrições para, as disfunções sociais, mas contribui para a legitimação das normas políticas e econômicas do Estado. Naturalmente que a politização das ciências sociais não invalida sua busca da objetividade, e certamente, é, antes de tudo, uma condição por ser um produto social. Apenas, esta condição torna necessária a tarefa adicional de responder às questões acima, e suas respostas deveriam ser consideradas nas avaliações subjetivas e intersubjetivas da pesquisa.

3. ASPECTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE INSTITUCIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

São apresentadas nesta etapa algumas orientações teórica-metodológicas para ao estudo das instituições políticas brasileiras, a partir, sobretudo, da contribuição de Frey (1998).⁹ A opção por este texto está no fato do mesmo apresentar as mais importantes abordagens das instituições políticas e das políticas públicas, como também, por fazê-lo pensando no contexto brasileiro.

Um dos pressupostos básicos e desafios de quem estuda políticas públicas no Brasil, é que suas instituições, embora, e mesmo, em regimes democráticos, são frágeis e abrigam comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais. Frey responde a este desafio propondo a combinação da abordagem analítica da *policy analysis*, do neoinstitucionalismo e da análise de estilos políticos. Esta combinação seria necessária para sustentar a tese de que:

“as peculiaridades sócio-econômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de ‘polity’ e ‘politics’, mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas pública às condições das sociedades em desenvolvimento” (3)

A abordagem da *policy analysis* serve-se de um conjunto de conceitos como *policy*, *politic*, *polity*, como recursos para compreensão de políticas públicas e para estruturação da pesquisa que adotam estudos de caso. Ela diferencia três dimensões da política: *polity*, para denominar as instituições políticas, *polits* para o processo políticos e *policy* para os conteúdos da política. Outros conceitos também considerados por esta abordagem são *policy networks*, *policy arena* e *policy cycles*.

Como adverte o autor, o uso na prática destes conceitos deve ser cuidadoso já que as dimensões assinaladas se interpenetram e influenciam mutuamente. E mais, assumem configurações diferentes em cada área específica. No caso da ‘polity’, que se refere à ordem do sistema político e à estrutura institucional do sistema político-administrativo, é importante atentar para o grau de determinação desta dimensão. Em sistemas institucionais estáveis a *polity* pode assumir a condição de variável independente, o que pode não ser verdadeiro em sistemas políticos instáveis, onde o papel das instituições,

⁹ O texto é uma versão revisada e ampliada de um capítulo de sua tese de doutorado, a qual analisa as políticas ambientais nos municípios de Santos e Curitiba.

embora legítimas, podem ser mais bem entendidas como variáveis dependentes de fatores como a cultura política e determinações econômicas e políticas. Portanto, antes de definir o peso das dimensões adotadas seriam necessários estudos empíricos preliminares da “dinâmica expressiva das estruturas políticas”. (p. 4-5)

É a partir das críticas aos limites da *policy analysis* que surgiram as abordagens neoinstitucional e de análise de estilo político. Estas críticas destacam por parte da *policy analysis* o menosprezo com os elementos estruturais da política e com as condições institucionais em benefício dos processos políticos; predomínio de estudos quantitativos das políticas públicas; e o fato destas teorias terem sido desenvolvidas em países com sistema políticos institucionalmente estáveis. Outra crítica se dirige ao conceito de *policy arena* que interpreta os atores como decidindo em termos de custo/benefício nas relações com as políticas/instituições. Uma vez que nem sempre são claros os interesses e as preferências dos atores, outros fatores deveriam ser levados em conta na sua tomada de decisão.

Antes de fazer referência ao neoinstitucionalismo apresentado por Frey, é interessante a compreensão da idéia de instituições, chamando a atenção para a sua dupla dimensão. Por um lado, e num sentido, sobretudo funcionalista¹⁰, a instituição representa a possibilidade de satisfação de necessidades humanas e de estruturação e equilíbrio de interações sociais; por outro, as instituições também são mecanismos de cerceamento de possibilidades, na medida que representam padrões regularizados das interações sociais, em que pese gozarem de relativo grau de legitimidade. Este último aspecto é de fundamental importância se considerarmos o alto grau de impermeabilidade das instituições a valores de caráter universalistas; uma diversidade de mecanismos seletivos subvertem seu caráter formal, logo, suas funções sociais manifestas, para privilegiar interesses particularistas (O’Donnell,1996). Voltaremos a esta última dimensão das instituições políticas mais adiante.

O neoinstitucionalismo defende sua pertinência ao reconhecer que as instituições “são produto de precedentes processos políticos de negociação, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais” (Prittwitz apud Frey,1997,15).

¹⁰ Mais detalhes sobre esta linha de pensamento podem ser encontrados, entre outros, em Collin (1975) e Mach e Olsen (1984).

“O neoinstitucionalismo remete não apenas às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e compreensões fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que influenciam as interpretações de cada pessoa e conseqüentemente seu agir” (FREY, 1998:15).

Contudo, a capacidade explicativa do neoinstitucionalismo apresenta-se restrita em situações onde os processos políticos são pouco consolidados, a exemplo das mudanças permanentes de regimes políticos nos países de terceiro mundo, que podem apenas em pequeno grau ser explicadas por meio das condições institucionais. A “análise de estilo político” seria um recurso adicional para superar esta restrição nas pesquisas em sistemas instáveis na medida em que realiza:

“o exame de estruturas de decisão em relação a políticas setoriais, contanto que essas se encontrem inseridas em elementos políticos formais e informais e se refiram a valores, regras e padrões de ação (tanto individuais como referentes à sociedade como um todo) que são norteadores de comportamento” (NaBmacher apud Frey, 1998:19).

A análise de estilos políticos pode assumir duas formas segundo o tipo de interesse do conhecimento. O primeiro, como variável dependente, quando investiga os fatores que teriam levado à consolidação de certo tipo de estilo político empiricamente observado. E o segundo, como variável independente, buscando definir como programas – o resultado material de processos de decisão - podem ser influenciados por estilos políticos concretos, o que seria o caso do Estado de Bem Estar Social, um paradigma clássico para a discussão das políticas públicas:

“O Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) é um sistema de proteção social que emergiu nos países do capitalismo desenvolvido no período do pós-Segunda Guerra Mundial. Configura-se como um campo de escolhas e de solução de conflitos para decidir sobre a distribuição dos frutos do trabalho social e o acesso de camadas expressivas da população à proteção contra os riscos inerentes à vida em sociedade (como invalidez, exclusão, doença, desemprego involuntário). A provisão de serviços e de medidas de políticas social e econômica que propiciam, entre outras coisas, segurança no mercado de trabalho (garantia de salários, de postos e condições de trabalho e representação dos interesses do trabalho), garantia de renda (seguro-desemprego, auxílio-família e auxílio-doença), proteção contra riscos da vida social (saúde, habitação e educação) e pleno emprego tornam-se, nesse contexto, direitos sociais assegurados pelo Estado aos indivíduos que vivem num determinado território. Portanto, o Estado de Bem-Estar Social é uma expressão da proteção concebida pelo Estado como direito à cidadania” (Rodrigues, 2010, p. 64)

Embora Frey refira-se mais pontualmente aos problemas da política municipal, é válido destacar alguns dos traços característicos do contexto brasileiro que influenciam a análise da estrutura institucional. Seriam eles :

a) o processo de transição democrática ainda não se encontra consolidado; novas forças e atores surgem permanentemente convivendo com forças tradicionais, o arcabouço institucional e a rede dos atores políticos relevantes, assim como, os padrões de conduta política-administrativa não se consolidaram sob as novas condições democráticas;

b) a falta de consolidação e consumação da “determinação político-ideológica” da população e dos partidos;

c) a descontinuidades político-administrativas de um governo para outro e, as vezes, ao longo do próprio governo; por conseguinte, o objeto de investigação do pesquisador de políticas públicas é sujeito a um processo permanente de transformação;

d) a inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos dificulta a elaboração de afirmações com um maior grau de generalização;

e) a análise da relação entre programas e projetos setoriais pode revelar na falta de coordenação, o potencial de conflito vinculado aos conteúdos das políticas; este potencial de conflito fornece indícios sobre as características do processo político.

Ao contabilizar a importância das três abordagens apresentadas, Frey (1998:28) defende a sua hipótese de que a abordagem institucional perde sua força explicativa em sociedades como a brasileira onde existem menores graus de institucionalização e de consolidação das práticas de negociação, assinalando que:

“a constelação de forças sociais e políticas, ou seja, o poder das elites políticas e econômicas, parece no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país do que quaisquer arranjos, independente o quão formalmente institucionalizados sejam. Parece que em diferentes sociedades com culturas políticas e administrativas distintas predominam mecanismos distintos que, em cada caso, levem a uma configuração específica das estruturas, dos processos e funções”

Tal constelação de forças sociais e políticas no caso do Brasil pode ter seu caráter melhor apreendido no conceito de democracias delegativas de O’Donnell (1991). Por este conceito, O’Donnell designa democracias não consolidadas e não institucionalizadas, mas que podem ser persistentes. Caracterizadas pela reduzida

densidade de suas instituições e pelo acesso diferenciado e direto das elites ao processo de decisório, na democracia delegativa os processos político-administrativos são influenciados primordialmente por várias instituições não formais, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção. Portanto, estes padrões de comportamento político podem eventualmente assumir uma influência maior na configuração da política pública do que as instituições formais. (Frey, 1998: 29)

De um modo geral, concordamos com as contribuições de Frey, fazendo-se necessário, contudo, algumas considerações. Em seguida, são desenvolvidas algumas breves contribuições no intuito complementar a proposta acima e de indicar futuras reflexões para a pesquisa de instituições políticas brasileiras.

Na análise do conceito de cultura política, Frey restringe em demasia o conceito a aspectos “subjetivos”, captáveis, sobretudo por pesquisas de *survey* de opinião, uma tarefa complicada na América Latina, diz o autor, pois este instrumento não é aplicado sistematicamente. Outros conceitos de cultura política pensados por estudiosos latino-americanos, nos parecem mais amplos, podendo inclusive abarcar a vertente da “análise de comportamento político”.

Um recente estudo sobre cultura e política na América Latina, afirma que cada sociedade é marcada por uma cultura política dominante, uma construção social particular em cada sociedade do que conta como “político”, “é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas (da mesma forma que outros domínios são vistos como propriamente “econômicos”, “culturais”, e “sociais”)” (Cultura e Política (...), 2000:25-26).

Na América Latina formou-se historicamente uma cultura política híbrida e contraditória. Princípios de origem européia e norte-americana como o universalismo, racionalismo e individualismo vão sendo incorporados a cultura nacional como respostas a injunções exógenas, sem mudar sua feição concreta. Assim, estes princípios convivem formal e subordinadamente com outros de uma ordem autoritária, estes garantidores da exclusão social em sociedades extremamente hierarquizadas.

Acreditamos que o uso da cultura política como variável independente é possível na medida em que ela seja identificada, por exemplo, na regularidade de certas práticas tradicionais (vínculos orgânicos entre os ocupantes de cargos-chave, corrupção

sistêmica, déficits de implementação políticas públicas e demandas excluídas historicamente, por exemplo), e não apenas em pesquisas de *survey*.

Deve-se questionar também até que ponto o conceito de cultura política pode ser incorporado a abordagem neoinstitucionalista. Frey não desmembra o conceito de neoinstitucionalismo em suas três vertentes que, mesmo não sendo totalmente contraditórias, são bastante heterogêneas. Isto pode ter levado a não perceber outras potencialidades, como, por exemplo, a do neoinstitucionalismo histórico, que, talvez, poderia suprir o limite desta abordagem, apontado pelo autor, de não ser aplicável em contextos institucionais instáveis devido, entre outras, às influências culturais.

O autor também não explicita o conceito de Estado do qual esta partindo, o que pode significar a intenção de não se vincular com uma abordagem macro-estrutural (Cammack, 1992). A abordagem marxista, por exemplo, comporta uma função relativamente clara do Estado na sociedade capitalista, e, por conseguinte, os padrões de interação entre Estado e sociedade dos quais pode-se derivar um quadro analítico de maior alcance. Cremos, assim, que ao não pressupor certas determinações básicas do Estado, corre-se o risco de diminuir o alcance das análises, demonstrando como uma instituição funciona, mas não o porque funciona de uma determinada forma. A falta de um conceito de Estado dificulta, igualmente, predizer as possíveis tendências nas reestruturações do seu aparato e nas articulações externas e internas, por exemplo, com relação a conjuntura internacional e sua incidência na periferia capitalista, esta visão se alarga para fatores externo que podem influenciar a conjuntura interna, e portanto num plano de aproximação alcançar reflexos imputados de forma reducionista ao subjetivismo:

Como conseqüência de toda essa dinâmica social evidencia-se a refuncionalização do Estado, num contexto de crise geral do sistema produtor de mercadorias, que é levado a uma redefinição ampla do seu papel nessa conjuntura de implementação do neoliberalismo entendido enquanto visualização das políticas de privatização econômica e de ataque aos direitos sociais. Essas políticas compreendem traços comuns constituindo iniciativas expressas nos processos como os de ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, fim das restrições ao capital externo – fim das barreiras ao capital especulativo – desregulamentação econômica, reforma sindical, trabalhista, da previdência, dos programas de parcerias público-privadas, controle sobre reservas de água, florestas e sobre a biodiversidade dos países pobres, presença em crescimento geométrico da intervenção monetária financeira coercitiva estatal nos mercados financeiros expressando uma crise econômica e política do sistema capitalista, que corrompe a ordem institucional do capital (Coggiola, 2003, p. 332).

Vários comentários e acréscimos poderiam ser feitos para enriquecer esta discussão, mas os limites de tempo e o próprio escopo deste trabalho permitem apenas salientar quatro pontos adicionais para a pesquisa sobre instituições políticas no Brasil. São eles: a diversidade de lógicas vigentes nas instituições; a seletividade institucional, o duplo caráter da instabilidade das instituições e a legitimidade institucional.

Um traço característico a ser considerado no estudo das instituições é quanto à diversidade de interesses ou lógicas que convivem em seu interior quase permanentemente. Ficando apenas nos mais visíveis, teríamos os corporativos, os burocráticos, os tecnocráticos, os patrimoniais e os capitalistas. Seria difícil, sem casos empíricos específicos, antecipar o jogo de forças que defini qual seria o predominante, mas é possível afirmar que convivem em uma relação de maior ou menor tensão, mas cujos conflitos tendem a se acirrar em conjunturas críticas, como vem sendo as das grandes reformas que vem ocorrendo na última década. Pelo momento, deve-se frisar a importância de se considerar a diversidade de lógicas instaladas no aparelho estatal que não se subsumem uma as outras, mesmo que em diversos momentos alcancem níveis altos de cooperação. Talvez, no caso brasileiro, o denominador comum destas lógicas institucionais é ter perpetuado sob diferentes formas a desigualdade social pela negação de uma institucionalidade democrática. Neste caso, os “déficits de implementação” das instituições sociais podem ser atribuídos ao alto nível de conflito existente em setores específicos, bem como da solução acordada para este conflito entre os atores proeminentes.

O privilégio de interesses particulares no funcionamento do sistema político tem uma relevante contribuição na idéia de seletividade das instituições políticas. A seletividade das instituições políticas foi objeto de um interessante estudo de Claus Offe (1984), quando ele procura perceber as relações entre dominação de classe e sistema político através da função seletiva das instituições políticas. Tal seletividade é entendida como um conjunto de filtros que produzem “não-realidades”, “não acontecimentos” com caráter de classe, e que utilizam escalas de operações de seleção do sistema localizados na estrutura, na ideologia, nos processos e na repressão. O conteúdo desta seleção compreenderia tanto operações e direcionamento coordenador e repressor, como operações seletivas divergentes, com caráter ocultador das duas primeiras. A proposta de Offe nos parece interessante em sua construção lógica e metodológica com a apresentação de categorias úteis como a “não-política” e “não-decisão”, e com o

aprofundamento do conhecimento sobre o caráter seletivo das instituições na tradição marxista¹¹. Mas, de novo, esta abordagem requer algumas adaptações para considerar certas determinações da seletividade das instituições políticas no Brasil que não se explicam partindo apenas da lógica institucional.¹²

Por outro lado, mesmo que esta lógica possa ser descrita pela predominância de instituições formais como o patrimonialismo e o clientelismo e, portanto, não possam ser tidas como associadas diretamente à modernidade, todas essas instituições foram influenciadas e remodeladas por sua integração/articulação com o processo de desenvolvimento industrial capitalista Sorj (2000: 24).

A diversidade de lógicas no interior das instituições conduz a relativização do pressuposto geral que no Brasil as instituições são instáveis e pouco racionais. É possível identificar diferenças, por exemplo, entre instituições do setor social e ambiental e as do setor econômico, que, pela maior proximidade e funcionalidade à lógica econômica-empresarial, requerem em geral uma maior eficiência. Afinal, onde foram criadas as condições para o desenvolvimento capitalista isto foi e é necessário. Esta evidência está relacionada à vigência de um “padrão duplo e persistente” nas estruturas do Estado no Brasil, “um meio-termo entre a modernização e a síndrome cultural-populista”. “Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acesso mediante concurso, carreiras, promoção baseadas em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médios e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista (...)” Martins (1995:10). Designações como “ilhas de excelência”, “insulamento burocrático”, por um lado, e “engolfamento” das instituições, “debilidade institucional”, por outro, expressam esta tendência do exercício de racionalidades contraditórias, mas complementares, nas instituições políticas brasileiras.

Um último ponto a ser explorado é o da legitimidade das instituições políticas. A legitimidade institucional assume importante destaque na pesquisa sobre instituições porque ela pode apreender não só como as pessoas são levadas a tolerar certos níveis de debilidade institucional, mas como a própria instituição desenvolve ações para diminuir ou neutralizar ameaças à sua existência. Portanto, ela permite uma avaliação dos mecanismos e condições para administrar o nível de legitimidade institucional. Num

¹¹ Ver Carnoy, Martin. (1999)

¹² Alguns estudos de políticas públicas brasileiras que adotaram a categoria da seletividade estrutural das instituições políticas de Claus Offe podem ser encontrados em Seibel (1997) e Jacobi (1989).

sentido mais afirmativo, a construção da legitimidade pode assinalar o processo de organização e reorganização dos arranjos instituições manifestando graus diferenciados de permeabilidade a demandas específicas.

Portanto, a legitimidade é um importante teste político para os governos e para o Estado na relação com suas demandas: “A legitimidade é o principal atributo do estado social, como consenso acerca dos critérios qualitativos que orientam sua intervenção, pautado nos resultados” (Martins, 1996:143). Estes resultados da política institucional não precisam ser necessariamente correspondentes a preceitos legais. Mas, pelo caráter contraditório e dinâmico das instituições políticas, pode fazê-lo legitimamente invertendo totalmente sua ação, sujeitando tal política apenas ao consenso na base social (Offe, 1986:231).¹³

Desta forma, o estudo da legitimidade das instituições políticas e de suas crises - num sentido restrito (política setorial) ou sentido amplo (sistema político) -, pode ser um importante instrumento para explicar a origem, ruptura, e continuidade das instituições. É importante atentar, contudo, para a necessidade de um estudo verificando a existência de novas formas de legitimidade surgidas em decorrência das transformações recentes na estrutura estatal, na sociedade e na cultura em geral.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto tentamos apresentar trechos possíveis de um itinerário para a pesquisa de instituições política no contexto brasileiro. Como ficou claro, os recursos teórico-metodológicos a disposição não são poucos, nem de fácil combinação graças a sua heterogeneidade. Ainda parece mais sábio deixar que a interações com o objeto empírico nos auxiliem na construção de uma estratégia.

O problema, ou não, é que a partir da década de 80 nenhuma abordagem tem "hegemonia" na pesquisa da política pública, de certa forma, as grandes narrativas

¹³ Em relação ao problema das crises nas instituições públicas, é interessante a afirmação de Offe (1986:170) sobre as estratégias das instituições para “descarregar” o excesso de demandas que compromete sua legitimidade. Afirma que a crise das instituições políticas tende a se manifestar quando ocorre a expansão dos conflitos, resultantes da não concordância entre os objetivos formais das instituições e suas funções objetivas. Em resposta a esses conflitos, as instituições desenvolvem ações estratégicas a fim de reduzir preventivamente o aparecimento e os efeitos de conflitos. Essas respostas originam-se da combinação de estratégias derivadas de duas formas de defesa contra os conflitos: a redução da probabilidade da emergência de conflitos e a redução do impacto de suas manifestações.

cederam lugar, ou vem acompanhadas de teorias de médio alcance. A *policy analysis*, o neoinstitucionalismo, o estilo de comportamento político, a cultura política, e outras abordagens têm contribuições específicas que podem ser proveitosas, principalmente, quando combinadas com macro-teorias.

O conceito de estado “catalítico” pode ser um interessante ponto de partida para pensar o atual contexto das instituições políticas brasileiras. Como está se dando no caso brasileiro esta nova articulação entre variáveis internas e externas e novos atores? Uma resposta deveria considerar a forte influência da internacionalização econômica sobre a condução das políticas setoriais, a rearticulação das “instituições informais” e a flexibilização e maior influência de critérios de mercado na formulação e implementação de políticas públicas e na constituição dos arranjos institucionais.

Em tensão com a dinâmica da internacionalização econômica, o processo de democratização política continua um enigma quanto ao seu futuro, deslizando para o pessimismo, ou para uma visão otimista do contexto atual que pode se revelar contingente no longo prazo. Em uma sociedade que estimula excessivamente a competitividade e convive com elevados índices de corrupção política, a confiança do público nas instituições democráticas é constantemente ameaçada, obstando a formação de uma cultura política cívica, que avance razoavelmente no quadro de crescimento econômico e redistribuição limitada da riqueza.

As transformações do sistema político, em boa parte, impulsionadas e generalizadas principalmente pelo recente comércio global, vêm demandando das ciências sociais novos arranjos teóricos e metodológicos, e uma maior exigência de estudos comparativos.

A análise institucional, contudo, não deve ter como única justificativa e teste de validade a sua viabilidade teórica e metodológica - que neste momento mostra-se, de certa maneira, um pouco nebulosa -, mas também uma preocupação ético-política. Desta forma, a função das ciências sociais deve ser igualmente a busca uma nova institucionalidade através da análise crítica de sistemas políticos que se reproduzem historicamente nutrindo-se da injustiça, da desigualdade social e do sofrimento humano de uma grande parcela da população.

Assim, nos parece que a relevância da análise institucional deve estar sustentada para além da preocupação teórica e metodológica, nas possibilidades de construção da vida em sociedade em um cenário profundamente instável e desenraizado. A batalha travada

entre a economia e a política, vem desafiando a segunda contundentemente a responder a reivindicação por uma nova ordem social, em uma sociedade que crescentemente dá mostras de se afastar de seu sentido original em direção a barbárie.

5. BIBLIOGRAFIA

HORKHEIMER, Max & Theodor W. Adorno. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado. Um balanço do desmonte do Estado.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRYANT, Raymond; BAILEY, Sinéad. **Third World Political Ecology.** London, New York: Routledge, 1997.

CAMMACK, Paul. *The new institutionalism: predatory rule, institutional persistence, a macro social change.* **Economy and Society**, v 21, n 4, nov 1992.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** Campinas, SP: Papirus, 1999.

KATZ, Cláudio *et al.* **Fim da classe operária?** Neoliberalismo ou crise do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

COGGIOLA, Osvaldo. Autodeterminação Nacional, p. 332. *In:* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2003.

COLLINS, Raldall. *A Comparative Approach to Political Sociology.* In. State and Society. **A Reader in Comparative Political Sociology.** University of California Press, Berkeley, ?

COSTA, Valeriano. M. **Novo Institucionalismo: Nova Abordagem ou um Velho Argumento Revistado?** Programa de Disciplina. Campinas: Mimeo, 2001.

Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos. ALVAREZ, E. Sonia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo.(orgs). Belo Horizonte: Editora UFGV, 2000.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia. A Transformação dos Discursos e práticas na Esquerda Latino-americana In: **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-americanos.** Belo Horizonte: Editora UFGV, 2000.

FREI, Klaus. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira.** Florianópolis, mimeo, 1998.

- GAGNON, Alain-G. *Social Science and Public Policies*. **International Social Science Journal**, n. 122, nov. 1989, pp. 555-566.
- GUIMARÃES, Roberto. (1986). **Bureaucracy e Ecopolitics in the Third World: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil**. Connecticut: University of Connecticut. (PHD Thesis).
- GUTIERREZ, Ivani. *Agroecologia militante: contribuições de Enior Gutierrez*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. *Political Science and the Three New Institutionalism*. **Political Studies**, v. XLIV, n 5, dez 1996.
- HAY, Colin. *Environmental security and state legitimacy*. **Capitalism, Nature, Socialism**, vol. 5(1), march. 1994.
- IMMERGUT, Ellen. *The Theoretical Core of the New Institutionalism*. *Politics and Society*, v 26, n 1, mar 1998.
- JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo:Cortez, 1989.
- JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- LECHNER, Norbert. *Reforma do Estado e Condução Política*. São Paulo, **Lua Nova**, n. 37, 1996, pp. 33-56.
- LOWY, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise*. São Paulo: Cortez, 2000.
- MARTINS, Humberto F. *Uma análise dos Paradigmas de Administração Pública À Luz do Contexto do Estado Social*. **Revista Parcerias Estratégicas**, n 1, mai. 1996.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral*. Brasília : **ENAP**, 1995.
- MASCH, James e OLSEN, Johan. *The New Institutionalism: organizational factors in political life*. **American Political Science Review**, n 78, 1984. n 225, Sept./Oct. 1997, pp. 03-27.
- O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* **Novos Estudos**, n 31, CEBRAP: São Paulo.1991, pp. 25-40.
- O'DONNELL, Guillermo. *Uma outra institucionalização*. São Paulo, **Lua Nova**, n 37, 1996, pp. 5-32.
- O Estado de São Paulo. B6. Economia. O “gastador” Mantega agora têm que fechar o cofre, domingo, 13 de fevereiro de 2011.

OFFE, Claus. Dominação de Classe e Sistema Político. Sobre a seletividade das instituições políticas. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Para abrir as Ciências Sociais. Comissão Gulbenkian. São Paulo: Ed Cortez, 2000.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Introdução crítica à sociologia brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

REMMER, Karen L. *Theoretical Decay and Theoretical Development. The Resurgence of Institutional Analysis*. **World Politics**, 50. n 1, out 1997.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, B. Souza. **A Crítica da Razão Indolente**. Contra o Desperdício da Experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Wanderlei G. **Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da Crise Institucional Latino-Americana**. Trabalho apresentado à Conferência Internacional sobre “Identidad latinoamericana, modernidad y postmaternidad”. 14/16, outubro, Buenos Aires. 1987.

SEIBEL, Erni J. **Gestão de Processos Sociais: Por uma Metodologia sobre o Caráter de Seletividade da Intervenção Estatal**. Relatório CNPQ. Florianópolis, (1997).

SORJ, Bernardo. **A Nova Sociedade Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

THELEN, Kathlen. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. **Annual Reviews of Political Science**, 1999, 2: 369-404.

VELLINGA, Menno. El Cambio del papel del Estado en América Latina. In. **El Cambio del papel del Estado en América Latina**. México: Siglo Veintiuno Ed., 1997.

WEISS, Linda. *Globalization and the Myth of the Powerless State*. **New Left Review**, n 225, sep/oct 1997, pp. 3-28.