

Estado, aparelho do  
Estado e sociedade civil

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

**04**

Estado, aparelho do  
Estado e sociedade civil

*Luiz Carlos Bresser Pereira*

**04**

**Texto para discussão** é uma publicação da  
Escola Nacional de Administração Pública

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

*Revisão*

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

*Editoração eletrônica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

Bresser Pereira, Luiz Carlos

Estado, aparelho do Estado e sociedade civil / Luiz carlos  
Bresser Pereira. Brasília: ENAP, 1995.

28 f. (Texto para discussão, 4).

1. Estado. 2. Teoria do Estado. 3. Evolução do Estado.  
I. Título II. Série.

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

E-mail: [publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)

# Estado, aparelho do Estado e sociedade civil

*Luiz Carlos Bresser Pereira\**

## **Introdução**

O capitalismo é convencionalmente entendido como o sistema econômico no qual empresas privadas são coordenadas pelo mercado. Nesta definição, o Estado é um corpo estranho. O capitalismo seria apenas a soma das empresas capitalistas coordenadas pelo mercado. Esta perspectiva está presente no pensamento liberal radical contemporâneo, para o qual o papel do Estado é exclusivamente o de garantir os direitos de propriedade. Marx certamente não pensava nesses termos, mas a definição marxista mais geral do sistema capitalista — o modo de produção no qual os proprietários privados dos meios de produção constituem a classe dominante e o excedente é apropriado pela burguesia no mercado por meio da troca de valores equivalentes — pode também conduzir à idéia de que o Estado não é essencial ao capitalismo. Na verdade, mesmo se pensarmos em termos de um capitalismo puro, de um modo de produção em que apenas as características essenciais do capitalismo estivessem presentes, o papel do Estado será fundamental.

Em qualquer circunstância, inclusive na sua forma liberal, o capitalismo é um sistema econômico complexo constituído por empresas capitalistas coordenadas pelo mercado e reguladas pelo Estado. O capitalismo contemporâneo, por sua vez, está muito longe do capitalismo liberal do século XIX: além de regulamentado é coordenado pelo Estado, embora seja altamente competitivo. Não há capitalismo, nem mercado capitalista, sem um Estado que o regule e coordene, não apenas criando as condições gerais para a produção capitalista, por meio da instituição do sistema legal com poder de coerção e de uma moeda nacional, mas também por meio de uma série de ações na área econômica, social e do meio ambiente. Partindo desse pressuposto básico, irei neste artigo examinar o conceito de Estado, distinguindo-o dos conceitos de aparelho de Estado e de Estado-nação, e contrapondo-o ao conceito de povo e de sociedade civil. O tema já foi extensamente debatido, mas parece-me ainda merecer um esforço de clarificação.

---

\* Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil desde 1º de janeiro de 1995, quando se iniciou o governo Fernando Henrique Cardoso. Professor Titular do Departamento de Economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

Contato: [bresserpereira@uol.com.br](mailto:bresserpereira@uol.com.br)

## Os significados da expressão “Estado”

O conceito de Estado é impreciso na ciência política. É comum confundir-se Estado com governo, com Estado-nação ou país, e mesmo com regime político, ou com sistema econômico. Na tradição anglo-saxã, fala-se em governo e não em Estado. Dessa forma, perde-se a distinção entre governo e Estado, o primeiro entendido como a cúpula político-administrativa do segundo. Na tradição européia, o Estado é freqüentemente identificado ao Estado-nação, ou seja, ao país. Expressões como “Estado liberal” ou “Estado burocrático” são normalmente uma indicação que a palavra “Estado” está sendo utilizada como sinônimo de regime político. Finalmente, expressões do tipo “Estado capitalista” ou “Estado socialista” identificam o Estado com um sistema econômico.<sup>1</sup> É válido utilizar expressões como essas quando desejamos definir o tipo de Estado predominante em diferentes tipos de regimes políticos e modos de produção. Nesse caso, não estamos confundindo o Estado com o regime político ou com o sistema econômico, mas simplesmente dizendo que o Estado em uma democracia será diferente de um Estado em um regime autoritário ou que o Estado no capitalismo é diverso do Estado no feudalismo ou no estatismo.

De qualquer modo, neste trabalho, o Estado será claramente diferenciado dos conceitos de governo, de Estado-nação ou de regime político. O Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte. Quando determinado sistema social passa a produzir um excedente, a sociedade divide-se em classes. A classe dominante que então surge necessita de condições políticas para apropriar-se do excedente econômico. A institucionalização de um Estado-nação soberano e, como parte deste, de um Estado, são o resultado dessa necessidade. A partir desse momento, aquela sociedade assume o caráter de país soberano constituído por uma sociedade civil e pelo Estado.

Nesse contexto, o Estado-nação ou país é a entidade política soberana constituída por uma população que habita um certo território. Esta população, na medida em que é formada por cidadãos com direitos teoricamente iguais, constitui-se em um povo, que serve de base para a existência do Estado-nação. Por outro lado, nesse país é possível distinguir uma sociedade civil e um Estado. A sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos, que têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo, enquanto que o Estado é a estrutura organizacional e política, fruto de um contrato social ou de um pacto político, que garante legitimidade ao governo. Em outras palavras, a sociedade civil é o povo, ou seja, o conjunto dos cidadãos, organizado e ponderado de acordo com o poder de cada indivíduo e de cada grupo social, enquanto que o Estado é o aparato organizacional e legal que garante a propriedade e os contratos.

Adicionalmente podemos pensar o Estado como a *res publica*, como a coisa pública. Ou seja, como a propriedade coletiva de todos os cidadãos. O Estado é teoricamente o espaço da propriedade pública. Na prática, só o será se a democracia assegurar esse fato. Nas sociedades pré-democráticas o Estado era por definição “privado”: estava a serviço da classe ou do grupo poderoso que controlava o Estado e, por meio dele, se apropriava do excedente social. O avanço da democracia é a história da “desprivatização” do Estado.

O Estado é detentor de um patrimônio e de um fluxo de recursos financeiros originados dos impostos. A soma destes dois ativos constitui a *res publica*. Na verdade, o conceito de coisa pública é mais amplo do que o de Estado porque inclui o público não-estatal. A coisa pública é a propriedade de todos e para todos. Quando a propriedade pública está subordinada ao aparelho do Estado ela é estatal. Temos outras formas de propriedade pública. Há toda uma série de formas de propriedade que podem ser definidas como públicas não-estatais. Públicas porque orientadas para o interesse público, porque são propriedades de todos os cidadãos, mas não-estatais porque não fazem parte do aparelho do Estado.

O Estado entendido como *res publica* corresponde a uma definição parcial de Estado. É, entretanto, importante, porque o Estado democrático moderno nasce quando a *res publica* é claramente distinguida da *res principis*, surgindo então um desafio fundamental para todas as democracias: a defesa da coisa pública contra a corrupção, contra o nepotismo, e contra todas as formas de privatização ou de obtenção de vantagens especiais do Estado.

## O conceito básico de Estado

Existem duas correntes ou tradições básicas no estudo do Estado, que se diferenciam pelo método que encaram o fenômeno. Uma corrente, histórico-indutiva, tem origem em Aristóteles, passa por S. Tomás, Vico, Hegel, Marx e Engels, e os filósofos pragmáticos norte-americanos. A outra, lógico-dedutiva, está apoiada no contratualismo fundado por Hobbes, e continuado por todos os jusnaturalistas até Rousseau e Kant. O pensamento neoliberal contemporâneo, na medida em que se apóia em uma escola econômica também lógico-dedutiva — a escola neoclássica — adota uma perspectiva a-histórica. Isto não significa, entretanto, que toda visão lógico-dedutiva do Estado seja conservadora e que toda visão histórica seja progressista. Muito pelo contrário. Rousseau era lógico-dedutivo e revolucionário. Hegel, histórico e conservador.<sup>2</sup>

Engels, adotando uma perspectiva histórica, definiu as três principais formas por meio das quais o Estado surgiu, a partir da dissolução das tribos e clãs. Em Atenas, o Estado nasceu diretamente dos antagonismos de classe; em Roma, forma-se um Estado de cidadãos, onde se confundem aristocracia e plebe. Em ambos os

casos a classe dominada é reduzida à escravidão. Finalmente, entre os germanos, o Estado surge a partir das conquistas de territórios estrangeiros (1884). Provavelmente porque Engels estava escrevendo “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, como uma espécie de comentário às investigações de L. H. Morgan, ele deixou de examinar um quarto caso, certamente mais importante que os anteriores: o Estado ou o modo de produção asiático que se constituiu na antiguidade em torno dos grandes rios, nas sociedades também chamadas hidráulicas. Marx examinou-o no *Grundrisse*, como parte de sua análise sobre as formações sociais pré-capitalistas. Neste caso também, e muito claramente, o Estado surge da dissolução da comunidade primitiva e da divisão da sociedade em classes. Observa assim Engels:

“O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é a realidade da idéia moral, nem a imagem e a realidade da razão como afirma Hegel. É, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em uma luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.” (1884: 326-327).

Nesse texto clássico, Engels resume a origem do Estado e ao mesmo tempo o conceitua a partir de um ponto de vista histórico: trata-se de um poder, ou seja, de uma estrutura organizacional e política que emerge da progressiva complexificação da sociedade e da sua divisão em classes destinada a manter a ordem dentro da sociedade, e, portanto, a manter o sistema de classes vigente. Uma outra forma de afirmar a mesma coisa é dizer que o Estado é a organização que garante os direitos de propriedade e os contratos, sem o que nenhuma sociedade civilizada pode funcionar.

Alternativamente, e adotando-se uma perspectiva lógico-dedutiva ao invés de histórica, é possível afirmar que o Estado é o resultado político-institucional de um contrato social por meio do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade a esse Estado para que o mesmo possa manter a ordem ou garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos. Nesta visão contratualista, o Estado não é o produto histórico da evolução e complexificação da sociedade, mas a consequência lógica da necessidade de ordem.

As duas hipóteses são claramente complementares. E, em qualquer das duas hipóteses, o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente. São seus elementos constitutivos:

a) um governo formado por membros da elite política, que tendem a ser recrutados junto à classe dominante;

b) uma burocracia ou tecnoburocracia pública, ou seja, um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração;

c) uma força policial e militar, que se destina não apenas a defender o país contra o inimigo externo, mas também a assegurar a obediência das leis e assim manter a ordem interna. Por outro lado, como propõe Weber, essa organização política detém o monopólio da violência institucionalizada, ou seja, tem o poder de estabelecer um sistema legal e tributário, e de instituir uma moeda nacional. Dessa forma, além do governo, da burocracia e da força pública, que constituem o aparelho do Estado, o Estado é adicionalmente constituído; e

d) um ordenamento jurídico impositivo, que extravasa o aparelho do Estado e se exerce sobre toda a sociedade.

Assim, Estado é uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das demais organizações porque é a única que dispõe do poder extroverso — de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais.<sup>3</sup> Enquanto as organizações burocráticas possuem normas que apenas a regulam internamente, o Estado é adicionalmente constituído por um grande conjunto de leis que regulam toda a sociedade. Ao deter esse poder, o Estado torna-se maior do que o simples aparelho do Estado. Este aparelho, regulado pelo direito administrativo, e dividido em três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), é uma organização burocrática. O poder do Estado se exerce sobre um território e uma população, os quais não são propriamente elementos constitutivos do Estado, mas do Estado-nação. Na verdade, são os objetos sobre o qual se exerce a soberania estatal, ao mesmo tempo que a população, transformada em povo, de conjunto dos cidadãos, assume o papel de sujeito do próprio Estado.

Em síntese, o Estado é a única organização dotada do poder extroverso. É o aparelho com capacidade de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. A elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem o aparelho do Estado. O Estado, porém, é mais do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição. Esta população, por sua vez, assume o caráter de povo, ao se tornar detentora do direito da cidadania, e se organiza como sociedade civil. Sociedade civil e Estado constituem o Estado-nação.

O controle do Estado e a apropriação do excedente pelas classes mais poderosas mantêm entre si uma relação dialética.

Determinada classe é dominante não apenas porque controla os fatores de produção, ou porque detém a propriedade dos meios de produção e de comunicação, mas também porque controla o próprio Estado. Nesse momento, ela se torna classe dirigente. O controle do Estado reforça o seu controle sobre os meios de produção, e vice-versa. Isto não significa, entretanto, que o Estado seja um mero instrumento da classe dominante. À medida que as sociedades capitalistas se tornaram cada vez mais complexas e atribuíram um crescente poder para o conhecimento técnico e organizacional, uma nova classe média burocrática ou assalariada passou a deter crescente influência.<sup>4</sup> Por outro lado, a classe operária também se “tecnificou”, se dividiu em estratos, e aumentou seu poder por meio das organizações sindicais e do puro e simples poder de voto. Em consequência, as distinções de classe — particularmente a oposição entre uma classe operária e uma classe burguesa — perderam a nitidez no mundo contemporâneo. O próprio conceito de classe perdeu parte de sua força explicativa, cedendo espaço para os estratos sociais e para as distinções étnicas e raciais, de um lado, e para as distinções religiosas e culturais de outro. Nem por isso, entretanto, o Estado perdeu importância, na medida em que continuou a ter um papel decisivo não apenas na garantia estável dos direitos de propriedade, mas também na distribuição do excedente econômico. Provavelmente por essa razão, o mais notável analista contemporâneo do Estado, Nicos Poulantzas, apesar de suas convicções marxistas, não hesitou em afirmar que as políticas do Estado deixaram de refletir simplesmente os interesses dos poderosos para se tornarem o resultado da condensação das lutas de classes.

## **Estado e sociedade civil**

O caráter mais ou menos democrático do sistema político existente em um país fará com que sua população se transforme ou não em povo, ou seja, no conjunto de cidadãos com direitos políticos efetivos e teoricamente iguais. Nesses termos, o povo pode ser considerado não como o objeto sobre o qual o Estado exerce seu poder, mas como um de seus elementos constitutivos. No capitalismo contemporâneo, bem como em qualquer outro sistema de classes, o poder político deriva da sociedade civil. Na sociedade civil, o povo constituído pelos cidadãos se organiza, formal e informalmente, das formas mais variadas: como classes sociais, frações de classes, grupos de interesse, associações. Desta forma, pode-se afirmar que a sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos.

Uma outra forma de definir sociedade civil, seria dizer que é a sociedade organizada pelo mercado. Ou que a sociedade civil é o próprio mercado. Este tipo de definição é interessante, mas leva a confusões. Na verdade, a sociedade civil incorpora a vida familiar, que é regulada pelo Estado por meio do direito civil, e

pela vida produtiva ou econômica, que é regulada pelos mercados e pelo Estado. Conforme ensina Bobbio (1985:33), “negativamente, por sociedade civil entende-se a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado”.

A sociedade civil engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado mas que exercem algum tipo de influência sobre ele. De acordo com a tradição marxista, há uma correspondência entre a sociedade civil e a estrutura econômica da sociedade. A classe econômica dominante dispõe de um poder maior na sociedade civil. Isto é normalmente verdade, mas a sociedade civil precisa ser claramente diferenciada do Estado e do povo. A sociedade civil é constituída pelo povo, mas enquanto o povo é o conjunto de cidadãos iguais perante a lei, o poder político que cada indivíduo possui na sociedade civil é extremamente variável. A sociedade civil exerce o seu poder sobre o Estado. Nas democracias modernas o poder do Estado deriva, teoricamente, do povo, mas isto só é verdadeiro quando a própria sociedade civil é democrática, ou seja, quando ela está crescentemente identificada com o povo.

Há períodos em que se torna difícil distinguir o Estado da sociedade civil, tal a predominância e a abrangência do primeiro; em outros períodos, a sociedade civil se destaca nitidamente do Estado e divide com ele o poder. Isto leva alguns autores a atribuir grande importância a esta dicotomia Estado-sociedade civil, e a imaginar que as sociedades possam ser classificadas de acordo com o domínio de um ou de outro. Esta oposição tem um certo interesse, na medida em que estabelece a distinção entre dois sistemas de poder: o sistema de poder centralizado e estruturado, representado pelo Estado, e o sistema de poder difuso, mas real, da sociedade civil, que se encontra nas empresas, nas associações e sindicatos, nas organizações religiosas e nas famílias. A ponte formal entre a sociedade civil e o Estado é representada, nas sociedades modernas, pelos procedimentos democrático-eleitorais e pela existência do parlamento e dos partidos políticos.

O Estado é, assim, um sistema de poder organizado que se relaciona dialeticamente com outro sistema de poder — a sociedade civil — cujo poder é difuso mas efetivo. A sociedade civil pode ser entendida como a forma pela qual as classes dominantes se organizam fora do Estado para controlá-lo e pô-lo a seu serviço. A sociedade civil não deve ser confundida portanto com a população ou com o povo. O povo pode ser considerado como sendo o conjunto dos cidadãos detentores dos mesmos direitos; a sociedade civil é constituída pelos cidadãos organizados e classificados segundo o poder dos grupos ou associações a que pertencem. O Estado exerce formalmente o seu poder sobre a sociedade civil e o povo. Na verdade, a sociedade civil é a fonte real de poder do Estado na medida em que estabelece os limites e condicionamentos para o exercício desse poder .

Essa concepção de Estado e sua relação com a sociedade civil tem a vantagem de não misturar os dois termos, embora também não os separe radicalmente, nem subordine a sociedade civil ao Estado como fez Hegel (1821 ). O filósofo,

identificado com o absolutismo alemão, foi o precursor da ideologia burocrática ao propor a existência de um Estado neutro, racional. Ele se rebelou contra o Estado liberal e o contrato social proposto por Rousseau. De acordo com ele, o Estado seria uma entidade racional em si mesma, à qual os interesses individuais, ou seja, a sociedade civil, deveria estar subordinada. Como observou Draper:

“(...) o Estado racional, que pressupõe a existência de uma relação ética, justa e harmoniosa entre os elementos da sociedade, é um ideal contra o qual se contrapõem os Estados de fato... diferentemente, a sociedade civil engloba o mundo privado dos conflitos e interesses individuais” (1977:32).

Quando o Estado é confundido como distinguido radicalmente da sociedade civil, quando ele tem o único papel de proteger a propriedade e a liberdade dos indivíduos que formam a sociedade, o interesse dos indivíduos se torna um fim supremo, tornando-se facultativo ser membro ou não do Estado. Hegel afirmava que esta é um relação errônea entre o Estado e o indivíduo. Como o Estado é o espírito da objetividade, como é a única maneira de os indivíduos viverem em associação, é somente como membros do Estado que os indivíduos alcançam a objetividade, a verdade e a moralidade.

Por outro lado, o conceito de Estado que estamos utilizando não o separa radicalmente da sociedade, nem o subordina a ela, como quer o pensamento liberal. O Estado não nasce simplesmente de um contrato social, conforme sustentavam os contratualistas, mas é produto de um longo processo histórico em que os interesses de classe são fundamentais. A concepção contratualista do Estado representou um enorme avanço democrático, não obstante o autoritarismo de seu fundador, Thomas Hobbes, porque deixou claro que a fonte última do poder deixava de ser o direito divino (histórico, tradicional) dos reis, para ser a vontade dos homens, que se dispunham racionalmente a ceder parte de sua liberdade em nome da ordem proporcionada pelo Estado. Não obstante, o Estado está longe, em termos históricos ou reais, de ser uma forma de associação, como queria Rousseau (1762), que protege o indivíduo contra forças externas, ou uma associação na qual cada membro possa conservar integralmente a sua individualidade, porque, ao obedecer ao Estado, estaria obedecendo a si próprio.

O Estado é a forma pela qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população. A sociedade civil pode apresentar diversos níveis de abertura. Ela pode ser uma sociedade civil democrática, em que as classes dirigentes dividem o poder com as classes dominadas, ou, em outras palavras, em que a distinção entre a classe dirigente e a classe subalterna fica menos clara. Ela pode ser também uma sociedade civil autoritária, em que uma única classe dominante concentra todo o poder.

Gramsci não fez uma clara distinção entre o Estado e os regimes políticos. Segundo ele, o Estado é uma “sociedade política” que ao mesmo tempo distingue-se

e confunde-se com a sociedade civil. Preocupado em analisar o Estado liberal, em que a sociedade civil é muito poderosa, Gramsci prefere afinal englobar a sociedade civil ao Estado, a fim de poder compreender a hegemonia da classe capitalista:

“Isto significa que por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil (...) na noção de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção).” (1934:261-263).

Norberto Bobbio observou que Gramsci introduziu uma inovação profunda na tradição marxista ao incluir a sociedade civil na superestrutura, como parte do Estado, ao invés de situá-lo na estrutura básica da sociedade (1976). Seguindo essa linha proposta por Gramsci, Althusser propôs que no Estado encontramos um “aparelho repressivo”, constituído do governo, da administração, do exército, da polícia, dos tribunais, das prisões, e o “aparelho ideológico”, constituído das igrejas, das escolas públicas e privadas, das famílias, das leis, dos partidos políticos, dos sindicatos, dos sistemas de comunicação de massa, das instituições culturais e esportivas (1970:142-143). Para Althusser, não importa se as instituições que funcionam como aparelhos ideológicos do Estado são públicas ou privadas. O importante é que elas funcionam principalmente “através de ideologia”, e não “através da violência” (1970: 145). Althusser necessita dessa visão extraordinariamente abrangente do Estado, que acaba incluindo toda a sociedade civil, porque ele pretende que a “reprodução das relações de produção”, ou seja, a manutenção das relações de poder e propriedade vigentes é a função por excelência do Estado e, principalmente, de seus aparelhos ideológicos (1970: 148).

Na verdade, Althusser elaborou um conceito muito excessivamente amplo de Estado. O “aparelho ideológico de Estado” a que Althusser se refere está em grande parte sob domínio da sociedade civil. O Estado possui o seu próprio aparelho ideológico, quando as agências ideológicas são de propriedade do Estado, mas no capitalismo contemporâneo, a maioria das instituições ideológicas — a imprensa, as escolas, as igrejas — são de propriedade privada. Não há necessidade nem razão para responsabilizar exclusivamente o Estado pela legitimação e reprodução das relações de produção vigentes. O Estado é apenas uma das instituições pela qual a classe dominante legitima seu poder e a sociedade como um todo se organiza e se reproduz. Quando englobamos tudo no Estado, este acaba perdendo sua identidade. Confunde-se com a própria sociedade ou com as próprias instituições da sociedade civil.

A legitimidade do poder do Estado, ou, mais precisamente, a legitimidade da elite política governamental que dirige o Estado em nome da sociedade, depende de sua capacidade de estabelecer uma hegemonia ideológica sobre o resto da sociedade. A sociedade civil — as classes socialmente organizadas ou alianças de

classes e grupos sociais que possuem poder sobre o Estado — dispõe de uma série de instituições que funcionam como aparelhos ideológicos. A principal delas é o próprio Estado, que, além de aparelho ideológico e coercitivo, é também aparelho regulador da economia, na medida em que se responsabiliza cada vez mais por políticas econômicas de curto e longo prazo.

O Estado possui também um aparelho econômico, além do coercitivo e ideológico. Mesmo na época do capitalismo competitivo, quando predominava o Estado liberal, e as funções econômicas do Estado eram reduzidas, podíamos encontrar nesse Estado um pequeno aparelho econômico. Quando ele se transformou em um Estado regulador do capitalismo tecnoburocrático, a importância desse aparelho econômico cresceu enormemente. No estatismo, ou seja, no modo de produção que se tornou dominante na União Soviética, o aparelho econômico do Estado confundiu-se com o próprio sistema econômico. O crescimento excessivo do aparelho econômico do Estado e as distorções decorrentes levaram, nos últimos anos, a um processo cíclico em sentido inverso, que se traduziu nas reformas econômicas orientadas para o mercado, particularmente a privatização e a liberalização comercial.<sup>5</sup>

## **A teoria marxista do Estado**

A afirmação de que o Estado representa a classe dominante é uma simplificação. Na verdade, é improvável que apenas uma classe esteja representada na elite política que dirige o Estado. Por outro lado, é discutível pensar em uma única classe dirigente nas sociedades capitalistas contemporâneas, onde, ao lado da classe capitalista, surgiu uma classe tecnoburocrática ou uma classe de gerentes e técnicos assalariados que é poderosa devido ao conhecimento técnico e organizacional que detém. Com maior frequência, o que temos hoje são pactos políticos, coalizões de classes. Nessas coalizões podem participar não apenas as classes dominantes mas também frações das classes dominadas. Formam-se assim o que Gramsci chamou de “blocos históricos” para identificar os complexos sistemas políticos que, em cada momento da história, detêm o poder do Estado. As relações entre as classes sociais e o Estado são sempre complexas. Normalmente, o Estado é o espaço onde se desenvolvem os conflitos sociais. À medida em que a democracia avança, as classes dominantes são forçadas a fazer concessões às classes dominadas, o Estado é transformado em um provedor de benefícios sociais, o que atenua e ao mesmo tempo legitima (O’Connor, 1973) as relações de dominação.

O debate entre marxistas e neomarxistas sobre a teoria do Estado e sobre as relações entre o Estado e as classes sociais foi bastante ativo principalmente nos anos 70. A antiga visão instrumentalista do Estado, que marxistas como Ralph Miliband ainda sustentam, perderam terreno na década de 70 para a teoria alemã do

Estado com base na lógica do capital, ou simplesmente teoria da lógica do capital,<sup>6</sup> e para a abordagem inovadora das classes políticas de Poulantzas (1968, 1974 e 1978), que estão de alguma forma presentes nos trabalhos de James O'Connor (1973), Esping-Anderson, Friedlan e Wright (1976), Eric Olin Wright (1978) e Joachin Hirsch (1973).<sup>7</sup> Ambos os grupos partem do que Poulantzas chama de “relativa autonomia” do Estado e ambos naturalmente rejeitam a teoria liberal que considera o Estado como sendo um agente político neutro.<sup>8</sup>

A teoria neo-ortodoxa ou da lógica do capital deriva seu conceito de Estado da visão do Estado como uma instituição especial não sujeita às limitações do capital mas subordinada à lógica do lucro, como uma forma não-capitalista de organização social, pois não produz mais-valia, e como uma organização que fornece as condições gerais — infra-estrutura econômica e sistema legal — necessárias ao capitalismo. Seus representantes criticam o keynesianismo e a teoria social-democrática do Estado, segundo o qual o Estado teria uma função redistributiva. O Estado não pode desempenhar essa função porque mais importante que a demanda efetiva é a taxa de retorno sobre o capital investido. As políticas do Estado cujo objetivo é limitar a exploração dos trabalhadores não podem ser explicadas segundo os interesses imediatos do capital, mas são compreensíveis em termos dos seus interesses a médio e longo prazo. A longo prazo, o capital necessita, por meio da ação do Estado, proteger e desenvolver a força de trabalho. O Estado, entretanto, embora se coloque à parte do capital, não é um aparelho organizado e sim uma variável dependente do capital: o Estado estabelece as relações legais e a organização política fundamental da sociedade. Em outras palavras, o que dá garantias à propriedade privada e ao funcionamento do capitalismo.

Como Altvater e associados (1977) sublinham, os limites para a intervenção do Estado são claros. Gastos governamentais direcionados à melhoria das condições gerais de produção representam, por um lado, o pré-requisito fundamental para a acumulação de capital, mas, por outro lado, reduzem os recursos disponíveis para a acumulação privada. Assim, há uma contradição básica no Estado capitalista. Sua função fundamental é garantir o processo de acumulação, mas, para fazer isso, ele utiliza recursos que de outro modo poderiam ser apropriados diretamente pelo setor privado. Se adicionarmos a esse fato o pressuposto de que o Estado, para cumprir sua função de “legitimação”, deve promover o bem-estar social, esta contradição intensifica-se. Com relação a este ponto, as abordagens neo-ortodoxas e a de classes políticas de Poulantzas, mediadas por Claus Offe (1973, 1980), são muito próximas entre si.

Enquanto a teoria da “lógica do capital” tem uma base econômica, a abordagem de Poulantzas está baseada na autonomia da esfera política em relação à esfera econômica e no papel decisivo do conflito de classes. Ele vê o Estado como a “condensação” ou a “expressão” do poder das classes. Classes e frações de classes são representadas no Estado segundo seus diferentes níveis de poder. Seguindo

Gramsci, Poulantzas diz que elas tendem a formar um bloco de poder histórico detentor da hegemonia política e ideológica. Na mesma linha adotada posteriormente por Altvater, Poulantzas retorna a Marx para dizer que o Estado é um fator de reprodução das condições gerais de produção. Além disso, como a esfera política é relativamente autônoma, o Estado garante coesão à formação social capitalista.

Em seus primeiros trabalhos, Poulantzas insistia que o Estado não é “uma coisa”, é sim uma relação, uma condensação de relações contraditórias de poder entre as classes. A burguesia, sendo a classe dominante, é sua beneficiária fundamental, mas as outras classes são também capazes de influenciar as políticas do Estado. Poulantzas chegou perto de detectar o surgimento de uma nova classe burocrática, mas ao final caiu em contradição quando propôs a existência de uma “nova pequena burguesia” (1974). Como em relação ao conceito de Estado, ele esteve próximo de admitir a idéia do Estado como sendo uma estrutura burocrático-política, mas, ao final, foi incapaz de se tornar claro quanto ao tema.

Como enfatizam os seus comentaristas, Mosley (1982) e Les Johnston (1986), tanto a contribuição dos teóricos neo-ortodoxos quanto a de Poulantzas são funcionalistas. O Estado é uma função do capital e dos capitalistas. No entanto, Poulantzas, como O’Connor, concede uma autonomia maior ao Estado em relação ao capital.

### **Autonomia relativa e caráter contraditório**

Se retornarmos à tradição de Engels e reconhecermos que o Estado, além de ser uma relação política que dá forma legal às formações sociais capitalistas, é também um aparelho burocrático, seremos capazes de resolver o problema que tanto Poulantzas quanto os teóricos neo-ortodoxos não foram capazes de solucionar. O Estado não é uma entidade puramente capitalista porque está fundada sobre uma organização burocrática ou um aparelho e não sobre uma relação mercantil. Mas o Estado é uma parte essencial do capitalismo, seja ele um capitalismo liberal ou intervencionista. O Estado é uma estrutura política formada por uma organização burocrática e por um sistema jurídico-legal. É uma estrutura política essencial ao funcionamento do modo de produção capitalista, que não tem ela própria caráter capitalista mas organizacional ou administrativo. Estabelece-se, assim, uma curiosa contradição: o Estado segue a lógica do capital, na medida em que estabelece as condições gerais para o funcionamento do capitalismo, mas ao mesmo tempo, é tecnoburocrático ou organizacional. Em outras palavras, a instituição que garante a existência dos contratos e da propriedade — portanto, do próprio capitalismo — não é, ela mesma, capitalista, mas burocrática ou organizacional.

Enquanto o Estado era pequeno, enquanto o número de tecnoburocratas empregados pelo Estado era limitado, enquanto, em outras palavras, prevalecia o velho Estado liberal, desempenhando as funções de polícia, de administração da

justiça e a defesa contra o inimigo externo, esta contradição não era evidente por si só. Mas, quando o Estado se tornou muito maior, quando o número de funcionários civis e a carga tributária cresceram de forma a permitir a realização de um grande número de serviços sociais por parte do Estado, quando o Estado assumiu novas funções de regulação e de promoção do bem-estar social, quando, além de garantir as condições gerais necessárias à produção, quando, não obstante as privatizações, as empresas estatais ainda são responsáveis por uma parcela da produção, quando o Estado passou a explicitamente complementar o mercado na coordenação do sistema econômico, quando, finalmente, o Estado se tornou ele próprio o abrigo e a fonte de poder da alta tecnoburocracia estatal formada pelos altos funcionários públicos, então a relação dialética de conflito e cooperação entre o Estado e o capital tornou-se clara. O Estado, enquanto aparelho burocrático, deixa de ser simplesmente o instrumento do capital para também desafiá-lo. Explica-se, assim, a crescente reação da classe capitalista contra o Estado. E torna-se, então, evidente a possibilidade de a própria democracia ser colocada em risco se este aparelho burocrático especial e poderoso tiver a capacidade de submeter todas as demais organizações sociais, e, portanto, a própria sociedade civil, ao invés de dela derivar sua legitimidade.

Não é preciso, entretanto, supor esta última hipótese, que hoje parece cada vez mais afastada das sociedades civilizadas, para que possamos entender a autonomia relativa do Estado. O Estado é relativamente autônomo não porque a esfera política é relativamente independente da esfera econômica, mas porque a tecnoburocracia é uma classe situada dentro do aparelho do Estado, que não apenas influencia, de fora para dentro, o Estado, da mesma forma que a burguesia e a classe trabalhadora o fazem como membros que são as três classes da sociedade civil, mas que também exerce uma influência interna, no seio do próprio aparelho estatal.

Conforme observa Przeworski, “o Estado é autônomo quando os administradores estatais dispõem da capacidade institucional para escolher seus próprios objetivos e para realizá-los em face de interesses conflitantes”. E acrescenta:

“(...) autonomia é um instrumento útil de análise quando indica uma entre diversas situações históricas possíveis” (1990: 31,36).

Este conceito de autonomia — autonomia relativa do aparelho burocrático do Estado em relação à sociedade — não deve ser confundido, como observa aquele autor, com a idéia de um Estado “autônomo” porque é capaz de realizar seus próprios objetivos, implementar suas políticas. Neste caso, o que temos, na verdade, é um Estado “forte”, porque está sadio do ponto de vista fiscal, dispondo de crédito público, e porque conta com um governo dotado do efetivo poder de governar, na medida em que possui legitimidade, ou seja, conta com sólido apoio na sociedade. Um Estado relativamente autônomo porque controlado por uma burocracia forte pode ser, afinal, um Estado fraco, porque, encontrando-se fiscalmente debilitado e em crise de governabilidade, se revela incapaz de implementar suas políticas.

As leis e as políticas públicas são sempre o resultado da condensação do poder das classes ou frações de classes. Neste processo, entretanto, a classe tecnoburocrática assume um papel importante, em função da posição estratégica que ocupa dentro do Estado e das grandes organizações privadas. Enquanto nova classe média, a burocracia pública, associada de forma muito informal à burocracia privada, assume ou busca assumir a propriedade coletiva das organizações burocráticas que ajuda a dirigir, inclusive do próprio Estado. Dessa forma, ao mesmo tempo que se candidata a ser uma classe dominante, assegura uma autonomia relativa ao Estado, na medida em que, situada estrategicamente dentro dele, detém um controle substancial do aparelho estatal.

A autonomia do Estado entendida nestes termos não deriva da fraqueza da burguesia, nem pode ser atribuída à decisão desta classe de não interferir diretamente (Przeworski, 1990). Uma classe dominante só abdica formalmente de intervir quando seus interesses estão efetivamente sendo assegurados. A fraqueza da burguesia é uma teoria mais razoável, mas parcial. Na verdade, a autonomia do Estado e da sua burocracia é tanto maior quanto mais fraca for a sociedade como um todo, da qual a burguesia é apenas uma das classes, embora a mais importante.

Theda Skocpol vê também o Estado como um aparelho dotado de relativa autonomia. Sua perspectiva, entretanto, é de uma independência maior do Estado em relação às classes sociais. De acordo com ela, o Estado é claramente uma organização, um aparelho, que, ao menos potencialmente, é autônomo do controle direto exercido pela classe dominante. As organizações estatais, que ela não equipara necessariamente à burocracia, competem, até certo ponto, com a classe dominante (1979: 24-33). Fred Block vai na mesma direção. Tentando encontrar uma solução para o problema da autonomia relativa, ele vê como alternativa à redução marxista do poder do Estado a uma simples derivação do poder de classe, o reconhecimento de que a burocracia pública pode perseguir seus próprios interesses. Nas suas palavras:

“O ponto de partida para uma formulação alternativa é o reconhecimento que o poder do Estado é *sui generis*, não redutível ao poder de classe (...). A burocracia pública, em conjunto, é maximizadora de seus interesses próprios, está interessada em maximizar o poder, o prestígio e a riqueza.” (1980:84).

De fato, como qualquer classe social, a tecnoburocracia, e particularmente a burocracia pública, buscam realizar seus próprios interesses. Na medida em que a burocracia ou tecnoburocracia pública está situada dentro do aparelho do Estado, ela tem suficiente poder para reivindicar uma certa autonomia — uma autonomia relativa — para o Estado. Isto não significa a redução do poder do Estado ao poder de uma classe. Significa apenas reconhecer o papel estratégico dessa fração de classe, dado o local em que ela atua: o próprio interior do Estado. Fred Block, embora contraditoriamente, reconhece o caráter de classe social da burocracia pública quando diz “que a burocracia pública representa uma ameaça potencial às outras classes” (1980:84), mas ao invés de tornar esse reconhecimento explícito, insiste na idéia do caráter *sui generis* do Estado.

Na verdade, o Estado contemporâneo deveria ser visto como uma organização, um aparelho, que está sob a influência de três tipos de agentes sociais: 1) a alta tecnoburocracia operando no seu interior; 2) as classes ou elites dirigentes, formada pelos grandes empresários, pelos intelectuais de todos os tipos, e pelos políticos e líderes corporativos; e, finalmente, 3) a sociedade civil como um todo, que engloba os dois primeiros, mas é mais ampla que os mesmos. Em consequência, a ação do Estado não é apenas a expressão da vontade das classes dominantes, nem é o resultado da autonomia da burocracia pública. Em contrapartida, também não é a manifestação de interesses gerais. Ao invés disso, essa ação é o resultado contraditório e sempre em mudança das coalizões de classe que se formam na sociedade civil e da autonomia relativa do Estado garantida por sua burocracia interna. Os burocratas pretenderão sempre ser os depositários da racionalidade administrativa, e, como a classe trabalhadora e a classe capitalista, falarão sempre, por meio dos políticos que os representam, em nome dos interesses gerais da nação, embora muito freqüentemente estejam apenas defendendo interesses particulares. Como dizem Rueschemeyer e Evans.

“(...) o Estado tende a ser uma expressão de um pacto de dominação, a agir coerentemente como uma corporação unida, a se transformar em um espaço de conflito social, e a se apresentar como o guardião dos interesses universais.” (1985:48).

Nesta perspectiva, o exercício do governo, ou seja, a ação do Estado editando leis, formulando políticas públicas e cobrando sua execução, é eminentemente contraditória, mas isto não é surpresa nenhuma, já que a sociedade civil da qual ele depende é também contraditória, marcada por conflitos de todos os tipos.

## **O Estado e o regime político**

O Estado terá um regime democrático se o governo que o dirigir, além de possuir legitimidade, ou seja, apoio da sociedade civil, estiver submetido às regras procedurais que definem a democracia, particularmente a liberdade de expressão e a existência de eleições livres. O regime político, entretanto, será substantivamente mais ou menos democrático dependendo do tipo de sociedade civil a que estiver ligado. Se se tratar de uma sociedade civil ampla, diversificada, e razoavelmente igualitária, a democracia será substantiva. Em contrapartida, se se tratar de uma sociedade civil, ela própria autoritária, na qual as diferenças de classe são enormes e os valores democráticos débeis, a democracia tenderá a ser meramente formal. Uma sociedade para ser democrática precisa não apenas de instituições estatais democráticas — particularmente de uma constituição e de todo um sistema legal que garantam os procedimentos democráticos — mas também de uma sociedade civil em que as contradições existentes, embora reais, não sejam insuperáveis.

Na medida em que o Estado e seu governo são a expressão das contradições existentes na sociedade, esse Estado precisa encontrar formas de exprimir e

resolver as inevitáveis tensões. O contrato social de Hobbes e Rousseau é a primeira e mais geral forma de resolver esse problema. As coalizões de classes e os respectivos pactos políticos, uma forma mais específica de garantir apoio da sociedade civil aos governantes. Finalmente, a existência de eleições livres, nos quadros de um sistema legal sólido, é a forma institucional por excelência que os Estados-nação modernos encontraram para resolver os conflitos e garantir aos governos a legitimidade e governabilidade necessárias à administração do Estado.

O Estado jamais é uma entidade neutra, abstrata, como tanto a ideologia liberal como a tecnoburocrática sustentam. Sua ação é sempre o resultado da representação de interesses em conflito. Esses interesses agregam-se de várias maneiras, formando blocos históricos que se modificam conforme os interesses de classe se alterem em função das transformações do ambiente econômico.

A legitimidade de um governo depende do apoio que lhe empresta a sociedade civil. Legitimidade não é a mesma coisa que garantir a representatividade para todo o povo. Se um governo tem o apoio da sociedade civil, ele pode ser legítimo sem ser democrático. À medida em que a sociedade se torna democrática, a sociedade civil alarga suas bases e passa a incluir a classe média e, eventualmente, os trabalhadores. Quanto mais próximos forem entre si a sociedade civil e o povo, quanto mais iguais forem os direitos políticos dos cidadãos, mais democrática será a sociedade civil.

Segundo este raciocínio, assume-se que é a sociedade civil que controla o Estado. Mas é possível haver situações em que o Estado controla a sociedade civil. Neste caso, o governo, por definição, não possuirá legitimidade. Um regime político será autoritário, ou se a sociedade civil não for ela própria democrática, ou se o Estado controlar a sociedade civil. No primeiro caso, haverá um regime autoritário legitimado pela sociedade civil, e no segundo, um regime autoritário desprovido de legitimidade, em que um grupo assumiu o poder político sem o correspondente poder civil. Este último tipo de regime será, por definição, eminentemente instável.

Em termos práticos, desenvolve-se um processo dialético entre a sociedade civil e o Estado, um controlando o outro, e vice-versa. Ao mesmo tempo em que, nas democracias modernas, a base da sociedade civil é ampliada com o crescimento, embora claramente subordinado, da participação dos trabalhadores, o aparelho do Estado também é expandido. A tecnoburocracia surge como classe nas grandes organizações privadas e também no interior do aparelho do Estado. À medida em que isso ocorre, o Estado tende a ganhar uma relativa autonomia em relação à sociedade civil. Essa, entretanto, não é uma tendência que possa prevalecer no longo prazo, na medida em que existe nela um elemento autoritário incompatível com os valores democráticos prevaletentes no mundo contemporâneo.

## Notas

- <sup>1</sup> Sabino Cassese (1986) relata que um estudo de 1931 encontrou 145 diferentes utilizações para o termo “Estado”; Klaus Von Beyne observa que “intelectuais americanos argumentaram que Estado ou é uma noção legal ou marxista” (1986: 115). Ao insistir na utilização da expressão “governo” como substituta para “Estado”, esses intelectuais perdem a possibilidade de fazer a distinção crucial entre o próprio Estado e seu corpo dirigente: o governo.
- <sup>2</sup> Ver a respeito análise de Bobbio (1979) em seu clássico ensaio sobre o jusnaturalismo.
- <sup>3</sup> O conceito de “poder extroverso” foi desenvolvido no âmbito do direito administrativo italiano. Ver Alessi (1966: 282). Devo esta indicação a Paulo Modesto.
- <sup>4</sup> Desenvolvi as idéias sobre a classe burocrática e o correspondente modo de produção estatal ou tecnoburocrático em uma série de ensaios que depois foram reunidos em “A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia” (1980).
- <sup>5</sup> Sobre o caráter cíclico da intervenção do Estado na economia, ver Bresser Pereira (1988).
- <sup>6</sup> Seus representantes mais conhecidos são Müller e Neususs (1970), Elmar Altvater (1972) e Joachim Hirsch (1973). Os textos mais importantes dessa escola foram publicados em inglês em Holloway e Picciotto (1978a).
- <sup>7</sup> Uma terceira abordagem tecnoburocrática do Estado e de suas relações com a classe dominante é a abordagem corporativa ou neocorporativa.
- <sup>8</sup> Para uma ampla *survey* não apenas sobre a teoria marxista de Estado mas também sobre as diversas e pluralistas formas da teoria conservadora do Estado, ver Martin Carnoy (1984), Clark e Dear (1984) e Dunleavy e O’Leary (1987). Para uma *survey* específica das teorias marxistas e neomarxistas do Estado, ver Holloway e Picciotto (1978b), Job Jessop (1982), Hugh Mosley (1982), Les Johnston (1986) e Goran Therborn (1986).

## Referências bibliográficas

- ALESSI, Renato. (1966), *Principi di Diritto Amministrativo*. Milão: Dott. A. Giuffrè.
- ALTHÜSSER, Louis. (1970), “Ideology and Ideological Apparatuses”, in *Lenin and Philosophy and Other Essays*. Nova York: Monthly Review Press, 1971. Primeira edição francesa, 1970.
- ALTIVATER, E., HOFFMAN, J., SEMLER, W., SCHOLLER, W. (1977), “Stato, Accumulazione Capitalistica e Movimento Sociale”, in A. Martinelli (ed.) 1977.
- BEYME, Klaus von. (1986), “The Contemporary Relevance of the Concept of the State”. *International Political Science Review* 7(2).
- BLOCK, Fred. (1980), “Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects”, in Fred Block (1987). Publicado originalmente em 1980.
- BOBBIO, Norberto. (1976), *Gramsci e la Concezione Della Società Civile*. Roma: Feltrinelli.
- \_\_\_\_\_. (1979), “II Modello Giusnaturalistico”, in N. Bobbio e M. Bovero, *Società e Stato nella Filosofia Política Moderna*. Milão: Il Saggiatore.
- \_\_\_\_\_. (1985), *Estado, Governo e Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Primeira edição italiana.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1981), *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense.
- \_\_\_\_\_. (1988), “O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal”. *Revista de Economia Política* 9(3), julho-setembro 1989. Uma versão mais elaborada foi publicada em inglês com o título “Economic Reforms and the Cycles of the State”, *World Development* 21 (8), agosto 1993. Trabalho apresentado ao simpósio *Democratizing Economics*, USP e Wilson Center, São Paulo, julho.
- CLARK, G., DEAR, M. (1984), *State Apparatus*. Boston: Allen and Unwin.
- CASSESE, Sabino. (1986), “The Rise and Decline of the Notion of State”. *International Political Science Review* 7(2).
- DRAPER, Hal. (1977), *Karl Marx’s Theory of Revolution*. Vol. I: *State and Bureaucracy*. Nova York: Monthly Review Press.
- ENGELS, Friedrich. (1884), *The Origin of Family, Private Property and the State*. Nova York: International Publishers. First German edition, 1884. K. Marx e F. Engels, *Selected Works*. Moscou: Progress Publishers, 1983.
- ESPING-ANDERSON, G. et al. (1976). “Modern Class struggle and the Capitalist State”. *Kapitalistate*, nº 4-5.

- EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., SKOCPCOL, T. (1985), *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRAMSCI, Antonio. (1934), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Nova York: International Publishers, 1971 (Q. Hoare e G. Smith, eds.). Originalmente escrito em italiano em torno de 1934.
- HEGEL, G. W. F. (1821), *Philosophy of Right*. Londres: Oxford University Press, 1971. Primeira edição alemã, 1821.
- HIRSCH, Joachim. (1973), “The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Bourgeois State”, in Holloway e Picciotto, (1978a), *State and Capital*. Londres: Arnold. Primeira edição alemã, 1973.
- HOLLOWAY, S., PICCIOTTO, S. (1978a), *State and Capital*. Londres: Arnold.
- \_\_\_\_\_. (1978b), “Towards a Materialist Theory of the State”, in Holloway e Picciotto, (1978a), *State and Capital*. Londres: Arnold.
- JESSOP, Bob. (1982), *The Capitalist State*. Oxford: Basil Blackwell, 1984. Originalmente publicado em 1982.
- JOHNSTON, Les. (1986), *Marxism, Class Analysis and Socialist Pluralism*. Londres: Allen & Unwin.
- MARTINELLI, A., (ed.). (1979), *Stato e Accumulazione del Capitale*. Milão: Gabrielle Mazzotta Editore.
- MARX, Karl. (1858), *Grundrisse*. Nova York: Vintage Books, 1973. Escrito em 1857/1858. Miliband, Ralph (1983). *Class Power & State Power*. Political Essays. Londres: Verso.
- MILIBAND, Ralph. (1965), “Marx and the State”. Ralph Miliband, (1983).
- MOSLEY, Hugh. (1982), “Capital and the State: West German Neo-Orthodox State Theory”. *The Review of Radical Political Economics* 14(1), primavera.
- MÜLLER, W., NEUSÜSS, C. (1970), “The ‘Welfare-State Illusion’ e the Contradiction between Wage labour and Capital”, in Holloway e Picciotto, (1978a), *State and Capital*. Londres: Arnold. Primeira edição alemã, 1973.
- O’CONNOR, James. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York: St. Martin’s Press.
- OFFE, Claus. (1973), “Legitimacy versus Efficiency”, in Clalls Offe (1984). First presented, 1973.
- POULANTZAS, Nicos. (1968), *Pouvoir Politique et Classes Sociales de l’État Capitaliste*. Paris: Maspero.
- \_\_\_\_\_. (1974), *Les Classes Sociales dans le Capitalisme Aujourd’hui*. Paris: Éditions du Seuil.
- \_\_\_\_\_. (1978), *L’État, le Pouvoir, le Socialisme*. Paris: PUF.
- PRZEWORSKI, Adam. (1990), *The State and the Economy under Capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.

- ROUSSEAU, Jean Jacques. (1762), “Du Contrat Social”, in Rosseau, *Du Contrat Social et Autres Oeuvres Politiques*. Paris: Éditions Garnier Freres, 1975. Edição original francesa.
- RUESCHEMEYER, D., EVANS, P. (1985), “The state and economic transformation: towards an analysis of the conditions underlying effective intervention”, in Rlieschmeyer Evans e T. Skocpol. (1985), *Bringing the State back*. Cambridge: University Press.
- SKOCPOL, Theda. (1979), *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WRIGHT, Erik Olin. (1978), *Class, Crisis and the State*. Londres: Verso, 1979. Primeira edição, 1978.

## Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para editora@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

## Texto para discussão

### Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*  
Pesquisa ENAP  
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*  
Pesquisa ENAP  
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva  
Allan Claudius Queiroz Barbosa  
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP  
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP  
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer  
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP  
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido  
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*  
Pesquisa ENAP  
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio  
Carlos Homero Giacomoni  
Miguel Ostoja Roguski  
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso  
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno  
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho  
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes,  
Marcelo Gameiro de Moura e  
Marco Antônio de Castilhos Acco  
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani  
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos  
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta  
abril/98, 23p.

- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto  
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato  
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta  
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*  
Valdeir Araújo  
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy  
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso  
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro  
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero  
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani  
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia  
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont  
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos  
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores  
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman  
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos  
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur  
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto  
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves  
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado e  
Lícia Maria Umbelino  
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira  
maio/1995, 24p.

Assine a

## Revista do Serviço Público

*Conhecimento atualizado em  
Administração Pública*



A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

**Conheça o *Catálogo de Publicações ENAP* visitando o nosso site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)**

### Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral  
Assinatura anual: R\$ 40,00  
Exemplar avulso: R\$ 12,00  
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de  
Administração Pública  
Diretoria de Informação e  
Conhecimento em Gestão  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília - DF  
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102  
Telefax: (0XX61) 445 7178  
E-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)

Nome/Instituição:

---

Profissão/Cargo:

---

CPF/CGC:

---

Endereço:

---

Cidade:

UF:

---

CEP:

Caixa Postal:

---

Telefone:

Fax:

---

E-mail:

---

**Tipo de solicitação:**

Assinatura RSP Ano 52 — 2001

Alteração de cadastro

**Formas de pagamento:**

1. Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401