



**IGEPP**

---

Instituto de Gestão  
Economia e Políticas Públicas

---

# POLÍTICAS PÚBLICAS

## Aula 02

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria das Graças Rua



# AUTONOMIA DO ESTADO

O reconhecimento da capacidade de ação autônoma do Estado baseia-se na ideia de que, uma vez que Estado e sociedade são esferas distintas, é perfeitamente possível que venham a exibir predileções diferenciadas. O fato de o Estado operar num sistema de relações com a sociedade não implica que suas preferências sejam determinadas pelos poderes dos atores sociais (NORDLINGER, 1981).

No processo de formulação e implementação das políticas públicas, as preferências do Estado são no mínimo tão importantes quanto as da sociedade civil. O Estado não é apenas frequentemente autônomo, na medida em que age regularmente sobre suas próprias preferências; mas também é marcantemente autônomo ao fazê-lo mesmo quando suas preferências divergem das pretensões dos grupos mais poderosos na sociedade civil (Idem,1981).

## O processo de elaboração de políticas públicas no Estado capitalista moderno

**PREFERÊNCIAS DO ESTADO** → são todas as alternativas escolhidas pelos agentes públicos, sejam elas ideologicamente coerentes ou não, amplas ou restritas, duráveis ou efêmeras.

→ Não são determinadas por percepções relativas à necessidade de apoio ou por temor a sanções e oposições, ou mesmo por pressões ou tentativas de indução por parte dos atores sociais.

→ Elas se constituem a partir das características distintivas dos agentes do Estado, das condições e atributos que diferenciam a maioria dos atores públicos da maior parte dos atores privados. Esses agentes – eleitos ou nomeados – têm no Estado a sua vocação.

→ Eric NORDLINGER (1981) → trata-se de uma concepção de "**autonomia estrutural**": os agentes públicos passam a ver a si próprios como "agentes do Estado" – uma estrutura dotada de poder e competência para tomar e implementar decisões de longo prazo, por cujas consequências eles são responsáveis.



**Theda SKOCPOL**  
**(1985)**

→ O Estado é que influenciaria permanentemente a sociedade civil, devendo este ser concebido como “muito mais que um simples foro em que os grupos sociais formulam demandas e empreendem lutas políticas ou estabelecem acordos” (p. 83).

→ Os Estados devem ser concebidos como organizações que, pelos seus recursos de poder, “podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade” (p. 86).

→ Ressalta a autonomia que os funcionários estatais têm em relação aos outros interesses sociais: eles trabalham no sentido de implementar políticas que atendam às suas ideias, às necessidades de suas carreiras e organizações.

**Theda  
SKOCPOL  
(1995)**

Não quer dizer que possam ignorar os outros interesses sociais, sendo que não raro buscam compatibilizar seus interesses com estes últimos. A capacidade que têm de buscar os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam.

→ Tanto as organizações, individualmente consideradas, como as redes inter-organizacionais são parte constitutivas do Estado, dotadas de significativa autonomia frente à sociedade, seus grupos de interesses e classes sociais.

Tais organizações são conduzidas por elites diferenciadas, que possuem ideias, conhecimentos, prioridades e recursos de poder próprios, fazendo com que o próprio Estado se apresente complexo e fragmentado.

**ALFORD &  
FRIEDLAND (1985)**

**Adam  
PRZEWORSKI  
(1995)**

→ O Estado pode ser considerado autônomo quando os agentes públicos formulam objetivos próprios e são capazes de implementá-los, mesmo contra interesses dos diversos grupos sociais.

**Eduardo  
MARQUES  
(1997)**

→ Ação autônoma do Estado → se explica até pela inércia das agências estatais, consolidadas em estruturas burocráticas pouco flexíveis, que dificilmente permitiriam aos interesses dominantes na sociedade adequar o Estado às suas preferências.

## O processo de elaboração de políticas públicas no Estado capitalista moderno

A capacidade autônoma das organizações estatais estaria no centro da **concepção do corporativismo**, na qual fica claro que o Estado não é controlado por nenhuma classe ou grupo econômico particular.

Ao contrário mostra-se um mediador e árbitro, exercendo um papel independente e dominante em seu relacionamento com o trabalho e o capital. A hipótese central é a de que o Estado tem capacidade para negociar acordos de longa duração com elites patronais e sindicais sobre salários, condições de trabalho e políticas sociais e econômicas.



Glauco ARBIX  
(1996)

“O corporativismo estatal baseava sua ação na autoridade do Estado, seja para submeter os grupos de interesse da sociedade, seja para criá-los de acordo com sua conveniência. (...) O corporativismo societal teve origem em processo diverso, no qual a autonomia dos grupos de interesse da sociedade se afirmava no relacionamento com o Estado. Ainda que este mantivesse forte sua presença – pois sem o Estado não há mecanismo corporativista – as relações entre os membros do arranjo realçam o caráter de intercâmbio e de troca recíproca” (p. 137).

→ O Estado “não reflete tão somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo”, nem “o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado. No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa ‘autonomia’ e o desenvolvimento dessas ‘capacidades’ dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país” (p. 27).



Celina SOUZA (2006)



**IGEPP**

---

Instituto de Gestão  
Economia e Políticas Públicas

---