

RÔMULO BARRETO DE ALMEIDA

**ESTUDO PRELIMINAR SOBRE A AÇÃO DO ESTADO
CAPITALISTA NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA : O CASO DA BAHIA
EXAMINADO PELA ÓTICA DOS ORÇAMENTOS E BALANÇOS GERAIS
PERÍODO 1978/1992**

SALVADOR

1993

RÔMULO BARRETO DE ALMEIDA

**ESTUDO PRELIMINAR SOBRE A AÇÃO DO ESTADO
CAPITALISTA NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA : O CASO DA BAHIA
EXAMINADO PELA ÓTICA DOS ORÇAMENTOS E BALANÇOS GERAIS
PERÍODO 1978/1992**

**Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção
do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, sob a orientação
do professor Antônio Plínio Pires de Moura.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Salvador - 1993**

"O imposto é a mais velha forma de luta de classe."

(Karl Marx)

"A despesa estatal é... incessantemente o campo de batalha dos interesses de classe."

(John Eaton)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	VISÃO GERAL DOS PRINCIPAIS ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE O ESTADO CAPITALISTA.....	3
2.1	Teorias de Enfoque Instrumentalista.....	4
2.2	Teorias de Enfoque Hegeliano-Marxista.....	5
2.3	Teorias de Enfoque Estruturalista.....	6
2.3.1	O Estruturalismo Econômico.....	9
2.3.2	Pierre Salama e a Derivação da Natureza de Classe do Estado Capitalista.....	11
2.3.2.1	Estado e Regime Político.....	11
2.3.2.2	Natureza de Classe do Estado nos Países Capitalistas Desenvolvidos.....	12
2.3.2.3	Natureza de Classe do Estado nos Países Capitalistas Subdesenvolvidos.....	14
2.3.2.4	Críticas a Concepções Instrumentais do Estado.....	18
2.3.2.5	A Intervenção Estatal e a Intervenção Pública.....	20
2.3.3	Poulantzas e a Análise da Intervenção do Estado.....	23
2.3.3.1	A Crítica à "Derivação".....	23
2.3.3.2	O Papel Atual do Estado na Economia.....	24
2.3.3.2.1	O Limite da Intervenção do Estado.....	29
2.4	As Novas Tendências.....	31

2.4.1	Claus Offe e a Estrutura Interna do Estado Capitalista.....	31
2.4.1.1	Dificuldades Metodológicas.....	32
2.4.2	Alan Wolfe e as Políticas Alienadas e a Crise de Legitimidade do Estado.....	34
2.4.3	James O'Connor e a Teoria da Crise Fiscal.....	35
2.5	Sumário.....	38
3	A INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL.....	41
3.1	Intervenção do Estado e Setor Cafeeiro.....	41
3.2	Intervenção do Estado e Transição para uma Economia Industrializada.....	44
3.3	Industrialização e Ampliação do Debate Ideológico.....	45
3.3.1	O Nacional-Desenvolvimentismo.....	46
3.3.1.1	O Pensamento da CEPAL.....	46
3.3.1.2	O Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB.....	48
3.4	O Nacional-Desenvolvimentismo e o Planejamento Estatal : J. K. - João Goulart.....	49
3.4.1	O Governo J. K. e o Plano de Metas.....	50
3.4.1.1	O Nacional-Desenvolvimentismo como Legitimação do Estado : O Discurso Juscelinista.....	51
3.4.2	O Governo João Goulart e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.....	53
3.5	Desenvolvimento e Segurança Nacional : O Regime Militar.....	55
3.5.1	A Doutrina da Segurança Nacional : A Legitimação "Restrita".....	55
3.5.2	Estado Militar e Acumulação Capitalista.....	58
3.5.2.1	Intervenção do Estado na Acumulação do Capital Privado.....	60
3.6	A Crise Fiscal.....	62

4 A INTERVENÇÃO ESTATAL NA BAHIA.....	65
4.1 O Discurso Oficial dos Planos de Governo.....	68
4.1.1 Governo Roberto Santos, Período : 15/03/75 a 15/03/79.....	69
4.1.2 Governo Antônio Carlos Magalhães, Período : 15/03/79 a 15/03/83.....	71
4.1.3 Governo João Durval, Período : 15/03/83 a 15/03/87.....	73
4.1.4 Governo Waldir Pires/ Nilo Coelho, Período : 15/03/87 a 15/03/91.....	74
4.1.5 Governo Antônio Carlos Magalhães, Período : 15/03/91 a 15/03/95.....	79
4.2 A Ação do Estado da Bahia pela Ótica da Despesa Orçamentária.....	80
4.2.1 Definição dos Conceitos Utilizados.....	81
4.2.2 As Hipóteses de O'Connor e os Dados Obtidos.....	84
4.2.2.1 Ano de 1978, Governo Roberto Santos.....	85
4.2.2.2 Período 1979 - 1982 : Governo Antônio Carlos Magalhães.....	87
4.2.2.3 Período 1983 - 1986 : Governo João Durval Carneiro.....	93
4.2.2.4 Período 1987 - 1990 : Governo Waldir Pires/Nilo Coelho.....	98
4.2.2.5 Período 1991 - 1992 : Governo Antônio Carlos Magalhães.....	105
5. CONCLUSÕES.....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva verificar a atuação do estado da Bahia pela ótica da despesa orçamentária dos anos de 1978 a 1992.

A implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari, no fim da década de 70 e início dos anos 80, além de modificar profundamente a economia baiana, inserindo-a na acumulação de capital a nível nacional, fez crescer direta e indiretamente a massa de recursos tributários arrecadados pelo Estado, os quais poderiam ter sido utilizados em ações sociais que compensassem os efeitos negativos do modelo de desenvolvimento excludente e concentrador de renda adotado. Contudo, passados mais de uma década, a Bahia, como o Brasil como um todo, continua a apresentar indicadores sociais que revelam a deterioração cada vez mais acentuada das condições de vida de ampla parcela da população. A busca de entender os motivos que fazem com que o Estado Capitalista, mesmo dispondo de uma massa de recursos tributários, negligencie o atendimento das necessidades mais elementares do seu povo, é a principal preocupação desta monografia.

No Capítulo 2, são apresentadas algumas das principais visões teóricas sobre o Estado Capitalista e sua natureza de classe, com o objetivo de fornecer um painel teórico mais amplo no qual se situa a abordagem de O'Connor, a ser utilizada no Capítulo 4.

O Capítulo 3 apresenta um referencial histórico sobre a intervenção do Estado no Brasil ao longo deste século, baseado em diversos autores que escreveram sobre o tema.

No Capítulo 4, apresentam-se os discursos oficiais dos governantes estaduais baianos relativos aos planos de ação que pretendiam implementar durante os seus mandatos, assim como é efetuada a análise dos dados da despesa orçamentária por períodos de governo com base na metodologia de James O'Connor exposta no Capítulo 2.

Pela colaboração dada à realização desta monografia, gostaria de agradecer a todo o pessoal da Biblioteca do CEI, em especial a Graça, e a Solange, da IGF. Aos meus pais, pelo apoio nunca sonogado.

Por fim, gostaria de destinar um agradecimento especial ao professor e amigo Antonio Plínio Pires de Moura que, com sua dedicação e incentivo como orientador, possibilitou a elaboração deste trabalho.

2. VISÃO GERAL DOS PRINCIPAIS ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE O ESTADO CAPITALISTA

Neste Capítulo serão expostos de maneira resumida, alguns dos principais enfoques teóricos sobre o Estado capitalista. Esta exposição objetiva fornecer um painel teórico mais amplo, no qual se insere a abordagem adotada para a análise da intervenção do estado na Bahia, a ser efetuada no Capítulo 4.

Os enfoques teóricos a seguir apresentados(1) guardam entre si uma série de semelhanças e divergências. De uma maneira geral, partem da afirmação básica de que o Estado no capitalismo está, amplamente, a serviço dos interesses da burguesia. Contudo, as divergências surgem quando da análise dos motivos que fazem com que o Estado esteja a serviço dessa classe e, quando da investigação da forma de atuação estatal na manutenção e expansão do sistema capitalista.

É importante ressaltar que não se pretende aprofundar as controvérsias existentes entre os diferentes enfoques a seguir expostos, mas sim, apenas apresentar um quadro esquemático que possibilite uma visualização panorâmica das diversas correntes de pensamento e das diferentes maneiras pelas quais entendem o Estado Capitalista.

1. Os critérios de classificação das teorias apresentadas neste capítulo sob os títulos: "Instrumentalista", "Estruturalista" e "Hegeliano-Marxista", bem como as suas características gerais descritas, foram extraídos do texto: GOLD, David A. ; LO , Clarence Y. H. & WRIGHT , Eric Olin. Recientes Desarrollos en la Teoria Marxista del Estado Capitalista. IN : Sonntag, H.R. et Alii. *El Estado en el Capitalismo Contemporánea* México. 1976. p.23-61

2.1 Teorias de Enfoque Instrumentalista

Essas teorias são caracterizadas por centrar suas análises nos vínculos que unem a classe dominante ao Estado, relegando a segundo plano o contexto estrutural em que estes se verificam. Afirmam que o Estado está a serviço dos interesses da classe capitalista porque está controlado (instrumentalizado) por aquela classe. Esse controle é exercido ou diretamente mediante a ocupação estratégica dos cargos públicos por representantes ou membros da burguesia, ou indiretamente através da pressão política sobre o Governo.

A frase de Ralph Miliband transcrita a seguir indica claramente essa idéia :

"En el esquema marxista, la 'clase dominante' de la sociedad capitalista es aquella clase que posee y controla los medios de producción y que, debido al poder económico que ello le confiere, es capaz de utilizar al Estado como su instrumento de dominación de la sociedad" (Sonntag, 1976, p. 26)

Os instrumentalistas dedicam especial atenção à natureza de classe dos altos funcionários públicos, aos mecanismos que ligam a burguesia ao Estado e às relações concretas entre as políticas estatais e os interesses da classe dominante. Através da realização de pesquisas sociológicas buscam demonstrar a existência da classe capitalista e caracterizar as relações entre ela, o aparelho de Estado e as instituições da sociedade civil.

As pesquisas que privilegiam um enfoque instrumentalista têm contribuído significativamente para a elaboração de uma sociologia da classe dominante, bem como no questionamento da legitimidade das instituições que vinculam a burguesia ao Estado e na revelação das contradições existentes no seio da classe capitalista.

A principal crítica ao enfoque instrumentalista é que não são analisados os aspectos estruturais e impessoais da intervenção do Estado que limitam as ações de frações da classe capitalista nos seus aparelhos. As políticas estatais são vistas como resultantes apenas dos interesses e vontades dos governantes.

Em alguns momentos históricos - notadamente naqueles em que são empreendidas reformas que contrariam os interesses imediatos da burguesia - a intervenção estatal contradiz flagrantemente a concepção de Estado como instrumento nas mãos da classe dominante.

Considerar a intervenção do Estado como resultado apenas da manipulação dos seus aparelhos pela burguesia significa o mesmo que negar qualquer possibilidade do Estado vir a atuar na defesa dos interesses da classe trabalhadora. Significa, também, negar a possibilidade de sua ação em defesa dos interesses do capital em geral quando essa contrariar os interesses das frações da classe capitalista que estão no poder.

Por fim, os instrumentalistas não consideram que a intervenção estatal é influenciada por fatores que possuem um elevado grau de autonomia em relação às manipulações diretas da classe dominante como, por exemplo, a cultura, a ideologia e o grau de legitimidade do Estado.

2.2 Teorias de Enfoque Hegeliano - Marxista

As teorias de enfoque hegeliano-marxista buscam saber o que é o Estado, diferindo, portanto, das demais tendências teóricas sobre o Estado capitalista, que privilegiam nas suas análises os motivos e a forma da atuação do Estado em função da classe capitalista.

As tendências hegeliano-marxistas se desenvolvem a um nível mais elevado de abstração. Consideram o Estado uma mistificação, uma instituição concreta que serve aos interesses da classe dominante, mas que tenta se auto-retratar como servindo ao conjunto da nação, buscando dessa forma camuflar os conflitos de classe. O Estado representa uma universalidade falsa, uma comunidade ilusória.

A maioria dos estudos caracterizados como hegeliano-marxistas se dedica a examinar como se produz essa mistificação do Estado. Para tanto, tem dedicado uma grande ênfase à ideologia, à consciência, à legitimidade e ao papel mediador que desempenham as instituições e as idéias. Com isso, tem contribuído significativamente ao pensamento atual sobre a política. Contudo, tais estudos não tem desenvolvido uma lógica bem definida da relação entre Estado e sociedade. Há pouca análise de ações estatais específicas ou de políticas concretas, de maneira que fica difícil vincular estas idéias com a realidade prática.

Apesar da dificuldade de classificá-lo numa categoria de pensamento em particular, Antonio Gramsci pode ser considerado como um dos pensadores surgidos da tradição hegeliano-marxista que evita os abismos da abstração exagerada, desenvolvendo uma análise marxista que se coloca tanto na dimensão político-econômica como na ideológica.

2.3 Teorias de Enfoque Estruturalista

As teorias de enfoque estruturalista negam categoricamente a visão do Estado como instrumento nas mãos dos capitalistas. Afirmam que a relação entre a burguesia e o Estado é uma relação objetiva.

A idéia fundamental dessa corrente de pensamento é que as funções do Estado são determinadas pelas estruturas da sociedade e não pelas pessoas que ocupam cargos governamentais.

Os estruturalistas adotam como ponto de partida da análise o exame da estrutura de classe da sociedade, particularmente, das contradições econômicas.

Segundo Marx, a contradição fundamental do capitalismo é a que se verifica entre a produção socializada e a apropriação privada dos frutos dessa produção. Essa sua concepção está evidenciada no seguinte trecho de "O Capital":

"Um capitalista sempre mata muitos. Lado a lado com essa centralização, ou essa expropriação de muitos capitalistas por uns poucos, desenvolve-se, em escala sempre crescente, a forma cooperativa de trabalho... .. A transformação dos instrumentos de trabalho em instrumentos de trabalho usáveis apenas em comum... .. Juntamente com a diminuição constante do número de magnatas do capital... .. cresce a massa da miséria, opressão, escravidão, degradação, exploração. Mas, com isso, cresce também a revolta da classe trabalhadora... .. disciplinada, unida, organizada pelo mecanismo mesmo do processo de produção capitalista. O monopólio do capital se torna uma cadeia sobre os modos de produção... .. A centralização dos meios de produção e a socialização do trabalho chegam finalmente a um ponto em que se tornam incompatíveis com a estrutura capitalista. A estrutura é rompida. O dobre de finados soa para a propriedade privada capitalista. Os expropriadores são expropriados." (Huberman, 1985, p. 239 - 240)

Poulantzas, seguindo a mesma linha de Marx, considera que a natureza social da produção favorece a união da classe trabalhadora enquanto o caráter privado da apropriação do excedente favorece a concorrência entre os capitalistas. Essa concorrência, ao quebrar a unidade da burguesia, ameaça a sua capacidade de se

contrapor às lutas da classe trabalhadora. O Estado, então, desempenha o papel fundamental de mediador dessa contradição e se constitui como um fator de unidade de uma formação social. Em artigo sobre a realidade do Estado burguês, Marx comenta a esse respeito :

"O Estado burguês nada mais é do que uma segurança mútua da classe burguesa contra os seus elementos isolados, contra a classe explorada, uma segurança que deve tornar-se cada vez mais dispendiosa e mais autônoma perante a sociedade burguesa, porque o exercício do domínio sobre a classe explorada se torna cada vez mais difícil..."(Marx,1985, p. 143)

Para Poulantzas, essa função do Estado - de mediador de contradições - é exercida mediante um impacto sobre as classes capitalista e trabalhadora. Na classe trabalhadora, o Estado busca quebrar sua unidade política mediante a transformação dos trabalhadores em cidadãos particulares, enquanto aparenta representar o interesse geral do conjunto da sociedade.

"... o Estado consagra e institucionaliza a individualização pela constituição das mônadas econômico-sociais em indivíduos-pessoas-sujeitos jurídicos e políticos. Não me refiro aqui ao discurso oficial da filosofia política, nem ao simples sistema jurídico, mas ao conjunto das práticas materiais do Estado (a ideologia não está apenas nas idéias) e suas consequências na esfera econômico-social. Ideologia de individualização que não tem por finalidade apenas mascarar e ocultar as relações de classe (o Estado capitalista jamais se apresenta como Estado de classe), mas também a de contribuir ativamente para as divisões e isolamento (individualização) das massas populares"(Poulantzas, 1985, p.73)

As idéias de democracia e justiça burguesas criam uma aparência de igualdade entre os cidadãos. Através das suas políticas, o Estado impõe ao capital concessões econômicas a segmentos particulares da classe trabalhadora e, ao fazê-lo, converte a luta política do conjunto dessa classe em estreitas lutas corporativistas de interesse economicista.

"Os aparelhos de Estado organizam-unificam o bloco no poder ao desorganizar-dividir continuamente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco no poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas. A autonomia relativa do Estado diante de tal ou qual fração do bloco no poder é

necessária igualmente para a organização da harmonia, a longo termo e de conjunto, do bloco no poder em relação às classes dominadas, sendo imposto muitas vezes ao bloco no poder, ou uma outra de suas frações, ou compromissos materiais indispensáveis a essa hegemonia."(Poulantzas, 1985, p. 161)

Por outro lado, o Estado atua perante a classe capitalista no sentido de garantir os interesses de longo prazo do conjunto dessa classe.

"Em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel principal de organização. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do bloco no poder, composto de várias frações ou classes burguesas (pois a burguesia é dividida em frações de classe), do qual participam em certas circunstâncias as classes dominantes provenientes de outros modos de produção, presentes na formação social capitalista : caso clássico, ainda hoje em dia, nos países dominados e dependentes, dos grandes proprietários de terra. Organização, na perspectiva do Estado, da unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica."(Poulantzas, 1985, p.145)

Para tanto, é necessário que seja dotado de uma relativa autonomia possibilitando-lhe transcender aos interesses locais dos capitalistas e de frações específicas dessa classe.

"O Estado detém sempre uma autonomia relativa em relação a essa ou aquela fração do bloco no poder (inclusive em relação a tal ou qual fração do próprio capital monopolista) a fim de assegurar a organização do interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações."(Poulantzas, 1985, p.147)

Para os estruturalistas, um Estado que fosse instrumento de apenas um grupo capitalista seria totalmente incapaz de cumprir essa função.

"... o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca mas, ... como uma relação, mas exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado.

... compreender o Estado desse modo é evitar os impasses do eterno dilema da discussão sobre o Estado, entre o Estado concebido como coisa-instrumento e o Estado concebido como sujeito. O Estado como coisa : a velha concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única classe ou fração, caso em que nenhuma autonomia é reconhecida ao Estado. O Estado como sujeito : a autonomia do Estado, considerada aqui como absoluta, é submetida a sua vontade como instância racionalizante da sociedade civil." (Poulantzas, 1985, p. 147 - 148)

O grau de autonomia de cada Estado capitalista é resultante das contradições internas das classes e frações de classe que integram o bloco de poder (2) e da intensidade da luta de classe entre os trabalhadores e a burguesia.

2.3.1 O Estruturalismo Econômico

O estruturalismo econômico sustenta que as políticas estatais resultam quase que exclusivamente das contradições econômicas. As influências não econômicas na intervenção do estado ou recebem um tratamento secundário ou, simplesmente, são desconsideradas.

O Estado é visto como possuidor de pouca ou nenhuma autonomia em relação à economia e as suas atividades não econômicas como derivadas diretamente da lógica da acumulação.

Grande parte dos teóricos da economia política marxista adota essa idéia a respeito do Estado.

Baran e Sweezy, por exemplo, investigam o processo de absorção do excedente pelo Estado. Afirmam que a maneira concreta como o Estado atua para absorver o crescente excedente econômico é resultante das contradições entre as necessidades estruturais (interesses do capital em geral) e os interesses particulares das frações da classe capitalista.

2. Bloco de Poder é um conceito elaborado pelo pensador italiano Antonio Gramsci. Consiste numa coalizão política sob a dominação de uma fração hegemônica particular.

Sobre o estruturalismo econômico, Poulantzas formula a seguinte crítica :

"É mais do que nunca necessário demarcar-se da concepção economicista-formalista, que considera a economia como sendo composta de elementos invariantes através dos diferentes modos de produção - de natureza e de essência quase aristotélica - e como sendo algo reproduzível e auto-regulável por uma espécie de combinatória interna. Essa foi, sabe-se, uma tentação permanente na história do Marxismo e que mantém-se ainda atual. Esta concepção, reatando neste ponto com o economicismo tradicional, oculta as lutas travadas no cerne mesmo das relações de produção e de exploração. Considera igualmente o espaço ou campo do econômico (e, em contrapartida, o do político, do Estado) como imutável possuindo limites intrínsecos, traçados de uma vez por todas por sua pretensa auto-reprodução, através de todos os modos de produção. No plano das relações do Estado e da economia, esta concepção, aliás bastante antiga, pode dar lugar a dois equívocos cujas consequências se apresentam frequentemente agrupadas.

Pode, por um lado, respaldar um velho equívoco referente à representação topológica da 'base' e da 'superestrutura' e considerar assim o Estado como simples apêndice-reflexo do econômico. A relação do Estado e da economia se converteria, no máximo, na famosa 'ação retroativa' do Estado sobre uma base econômica, considerada no essencial como auto-suficiente. Trata-se aí da concepção economicista mecanicista tradicional do Estado, cujas implicações e consequências são agora suficientemente conhecidas para que sobre elas eu me estenda.

Porém ela pode dar margem igualmente a um outro equívoco, quando o conjunto social é conseguido sob a forma de instância ou níveis por natureza ou essência autônomos. Sendo a economia apreendida por uma série de elementos invariantes num espaço intrínseco através dos diversos modos de produção (escravismo, feudalismo, capitalismo), a mesma concepção será aplicada, por topologia, às instâncias superestruturais (Estado, ideologia). Será a combinação a posteriori destas instâncias, por naturezas autônomas, que ocasionará os diversos modos de produção. A essência dessas instâncias é anterior à sua articulação no interior de um modo ou produção.

... vê-se pois a conveniência teórica destas duas concepções, que encaram as relações entre o Estado e o econômico como relações de exterioridade de

princípio, qualquer que sejam as figuras empregadas para designá-las." (Poulantzas, 1985, p. 18 - 19)

2.3.2 Pierre Salama e a derivação da natureza de classe do Estado Capitalista

Pierre Salama (Matias & Salama, 1983, p. 13 - 88) procurou desenvolver uma teoria sobre a intervenção do Estado nos Países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A intervenção do Estado é entendida como a expressão da sua natureza de classe. Contudo, a natureza de classe do Estado num país desenvolvido não pode ser deduzida da mesma forma que num país subdesenvolvido. Essa distinção na dedução ou derivação da natureza de classe entre o estado capitalista desenvolvido e o subdesenvolvido irá influenciar, decisivamente, a forma de legitimação desse Estado e a forma da intervenção pública. (3)

A seguir, serão apresentadas, resumidamente, as suas idéias sobre intervenção do Estado, sua natureza de classe e legitimidade. (4)

2.3.2.1 Estado e Regime Político

Inicialmente, Salama faz uma distinção entre o Estado e o Regime Político. Considera-os como categorias de análise que têm diferentes níveis de abstração, sendo que a categoria mais abstrata é o Estado e a menos abstrata, o Regime Político.

Estabelece uma analogia entre Estado e Regime Político e entre valor de troca e preço da mercadoria. Assim como o preço da mercadoria pode se fixar momentaneamente num ponto distante do valor de troca, como resultado das forças da oferta e da procura, o Regime Político pode ser uma forma "desviada" do Estado, como resultado da intensidade da luta de classes. Essa forma "desviada" do Regime Político em

3. A intervenção pública é entendida como a intervenção do Estado ao nível do regime político. Veja item 2.3.2.5 - A Intervenção Estatal e a Intervenção Pública.

4. As idéias a seguir expostas, constantes nas partes primeira e segunda do livro citado, são de autoria de Pierre Salama.

relação ao Estado não pode ser duradoura pois é contraditória. A contradição não se dá entre o Estado e o Regime Político mas entre, de um lado, a necessidade objetiva reprodução do capital e das relações sociais subjacentes e, de outro, a dificuldade concreta de materializar essa reprodução. Um trecho sobre a situação do Chile às vésperas do golpe militar de 73, extraído de Paulo Sandroni, evidencia bem essa contradição, num caso concreto :

"Durante o Governo de Salvador Allende o despotismo existente nos locais de trabalho foi pouco a pouco cedendo lugar a relações menos autoritárias. A voz dos oprimidos começou a se fazer ouvir e a margem de manobra dos homens do capital foi se estreitando. Os alicerces que permitem uma extração segura e tranqüila da mais-valia sofriam abalos cada vez mais fortes. As condições políticas, sociais e econômicas para que o dono de uma empresa dispensasse um operário ou lhe aplicasse uma sanção por não estar trabalhando 'satisfatoriamente' eram cada vez mais frágeis. Mesmo o uso e abuso do exército de reserva sofria limitações severas. O salário, enfim, começava a invadir o sacrossanto perímetro da mais-valia." (Sandroni, 1985, p. 101 - 102)

A intensidade da repressão desencadeada pelo golpe militar no Chile deu a medida exata dos obstáculos que o sistema capitalista encontrava para se reproduzir durante o governo da "Unidad Popular" e evidenciou claramente o caráter "desviado" do regime político vigente em relação ao Estado.

2.3.2.2 Natureza de classe do Estado nos Países Capitalistas Desenvolvidos

O Estado aparece como o que não é, ou seja, aparenta ser um instrumento neutro, acima das classes sociais. Este fato tem bases materiais e é reforçado pela autonomia relativa dos aparelhos de Estado em relação ao Governo, pela legitimidade e pelo grau de aceitação de uma política econômica.

Essa aparência de neutralidade do Estado é criada pelo fetichismo da mercadoria. Marx assim explicou a origem do fetichismo da mercadoria:

"De onde provém, então, o caráter enigmático do produto do trabalho, tão logo

ele assume a forma mercadoria? Evidentemente, dessa forma mesmo : a igualdade dos trabalhos humanos assume a forma material de igual objetividade de valor dos produtos de trabalho, a medida do dispêndio de força de trabalho do homem, por meio da sua duração, assume a forma da grandeza de valor dos produtos de trabalho, finalmente, as relações entre os produtores, em que aquelas características sociais de seus trabalhos são ativadas, assumem a forma de uma relação social entre os produtos de trabalho." (Marx, 1988, p. 71)

O fetichismo da mercadoria faz com que as relações de troca entre duas mercadorias pareçam ser equivalentes. Essa aparência de igualdade ocorre na troca entre força de trabalho e salário. Assim, o fetichismo da mercadoria "força de trabalho" faz com que determinada quantidade de horas de trabalho pareça valer o mesmo que uma determinada quantia em dinheiro que lhe remunera (salário). Essa aparente igualdade é que faz com que não se perceba a exploração do trabalhador, ou seja, a apropriação capitalista da diferença entre o valor do que o trabalhador produziu e o que ele recebeu em troca. Essa diferença, a mais-valia, é ocultada pelo fetiche da mercadoria "força de trabalho".

"As relações de produção são fetichizadas por essa pseudo-relação de igualdade." (Mathias & Salama, 1983, p. 21)

Nos países desenvolvidos, a mercadoria generaliza-se juntamente com o fetiche que lhe é característico. A exploração capitalista é então, velada, ocultada. O Estado, cuja função é garantir a reprodução das relações de produção baseada na exploração da classe trabalhadora, diante dessa fetichização, parece não ser necessário. Aparece como instrumento neutro, acima das classes sociais.

"O Estado é, portanto, o garante de manutenção da relação de produção. Mas a troca mercantil e a extensão da forma mercadoria à força de trabalho - a generalização da mercadoria - fazem com que essa relação de produção não pareça como tal." (Mathias & Salama, 1983, p. 22)

Nos países capitalistas desenvolvidos, o Estado é deduzido ou derivado da categoria capital. Assim o é por duas razões : é o garante da manutenção das relações de produção e participa de modo decisivo da própria instituição dessas relações. (5)

5. Essa participação do Estado na instituição das relações de produção capitalistas é geralmente omitida nos estudo sobre a sua natureza de classe nos países desenvolvidos e é mais frequentemente encontrada nas pesquisas relativas aos países subdesenvolvidos.

O Estado não é visto como algo exterior ao capital e a suas leis, mas sim como parte constitutiva da própria relação de troca e, ainda mais, da relação de produção.

O fetichismo da mercadoria, como foi visto, faz com que o Estado apareça como algo acima das classes sociais. A acumulação de capital é o elemento desfetichizador das relações de produção na medida em que revela aos trabalhadores a face injusta do sistema : a extração da mais-valia. No momento em que os trabalhadores percebem a sêde de mais-valia dos seus patrões, é atenuada a ilusão da troca igual. O Estado é a resposta a essa desfetichização na medida em que garante o respeito às regras de troca e a possibilidade e perenidade da exploração.

O capital é uma categoria que precede o Estado. Um laço orgânico vincula essas duas categorias. Não se pode conceber o capital sem a existência do Estado.

O Estado é a resposta à contradição fundamental do capitalismo. A sua existência é o motivo pelo qual ainda não soou "o dobre de finados... para a propriedade privada capitalista." (Huberman, 1985, p. 239 - 240)

2.3.2.3 Natureza de classe do Estado nos países capitalistas subdesenvolvidos

Nos países capitalistas menos industrializados, ou no passado dos países subdesenvolvidos atualmente industrializados, a natureza de classe do Estado não é evidente. Nestes países o Estado parece produzir a classe que deveria representar. O Estado não seria apenas o garante das relações de produção capitalistas, mas o produtor direto dessas relações.

Nesses países, não se pode deduzir a natureza do Estado da categoria capital. Primeiro porque a forma mercadoria não é generalizada e segundo porque a constituição da Nação terá um papel fundamental na definição da natureza de classe desse Estado.

Nos países subdesenvolvidos, o modo de produção capitalista não foi gerado no

interior da sociedade, mas de certo modo trazido do exterior. Consequentemente, a difusão das relações mercantis é incompleta e específica. A hipótese da generalização das mercadorias nesses países não é pertinente e, portanto, a fetichização das relações sociais de produção não pode ser a base material da legitimação desses Estados.

"Os mecanismos de legitimação serão, ao mesmo tempo, instáveis e diferentes dos que dominam nos países centrais." (Mathias & Salama, 1983, p. 30)

A hipótese central do estudo de Salama é que é possível deduzir a natureza de classe dos Estados da periferia, não da categoria capital mas, da economia mundial constituída.

A economia mundial é composta por Estados-Nação desenvolvidos, comumente chamados de Países do Centro, e Estados-Nação subdesenvolvidos, denominados de Países Periféricos.

Nem centro nem periferia são partes homogêneas, existindo relações de dominação no seio dos países centrais e entre os periféricos. Uma parte não pode ser estudada separadamente da outra, pois uma age sobre a outra determinando as modalidades novas de expansão através do todo, que é a economia mundial.

A economia mundial é mais do que a simples soma das partes que a compõem : Estados-Nação. É composta por subconjuntos hierarquizados e forma um todo no qual uma parte é dominante : o centro.

"... os países em vias de desenvolvimento são, na verdade, os proletários do mundo. Explorados pelos ricos, esmagados pelos mecanismos da economia internacional, mantidos em submissão pela força, eles não contam, por vezes, senão com uma única saída : a da violência." (Albertini, 1968, p. 124)

Há uma lógica própria à economia mundial constituída que transcende à de cada uma das economias nacionais que a compõem. As economias desenvolvidas imprimem ao todo (a economia mundial) o essencial de suas leis, não de forma direta, mas mediatizada pela economia mundial. As leis da acumulação se situam ao nível da economia mundial mas produzem efeitos diferentes no centro e na periferia.

A relação de dominação não se traduz por uma instrumentalização dos Estados da periferia pelos Estados do centro. A concepção de Estado-Nação e não simplesmente Nações permite introduzir as relações de classe como relações essenciais na análise dessa dominação.

"Os países pobres tomam consciência cada vez mais clara de que seu subdesenvolvimento não é mais do que subproduto do desenvolvimento de outros países, devido ao tipo de relação que mantêm atualmente com eles. Portanto, que seu próprio desenvolvimento não se fará senão lutando por romper a dominação exercida sobre eles pelos países ricos.

Isto leva a uma visão mais conflituosa do processo. O desenvolvimento deve atacar as causas da situação, das quais a mais profunda é a dependência econômica, social, política e cultural de uns povos em relação a outros - expressão da dominação de umas classes sociais sobre outras." (Gutierrez, 1975, p. 33)

"Assim compreendida, a economia mundial constitui um todo em movimento. As relações de dominação permanecem, mas se modificam. Essas modificações expressam o fato de que a hierarquização não é questionada no que tem de essencial e, ao mesmo tempo, o fato de que ela subproduz formas novas. A política econômica de um Estado da periferia pode assim tentar se adaptar às transformações ocorridas na divisão internacional do trabalho, influir em tal divisão. Desse modo, ela é ao mesmo tempo a expressão de uma divisão internacional do trabalho e de uma tentativa para inverter tal divisão." (Mathias & Salama, 1983, p. 40)

O objeto da análise deixa de ser a simplificação excessiva e falsa de Estados instrumentalizados e passa a ser o das condições que permitem modificações das relações entre as economias do centro e as da periferia, fazendo com que seja necessário, para tanto, um estudo aprofundado do Estado.

A fase da economia mundial constituída é aquela que a torna vital para o prosseguimento do processo de acumulação do capital no centro. É a etapa em que o centro atinge uma fase relativamente avançada no desenvolvimento de suas forças produtivas, também denominada imperialismo.

Segundo Salama, a natureza de classe de um Estado subdesenvolvido numa etapa inicial de industrialização pode ser capitalista, independentemente da existência ou não de uma classe capitalista local.

"... a inexistência de uma classe pode não afetar a natureza de classe do Estado. Pode haver um Estado capitalista sem classe capitalista." (Mathias & Salama, 1983, p. 31)

Assim, a natureza de classe do Estado num país em etapa inicial de industrialização é deduzida da economia mundial constituída, decorrendo da existência de relações de dominação que submetem tais Estados aos Estados-Nação do centro. Entretanto, a natureza de classe desses Estados-Nação periféricos, deduzidos como são da economia mundial constituída, irá influir profundamente no desenvolvimento das respectivas formações sociais.

Essa dedução lógica da natureza de classe dos Estados-Nação periféricos é que irá permitir compreender a originalidade dos regimes políticos de legitimidade restrita e as razões de uma intervenção pública aparentemente excessiva.

O Estado da periferia não é um instrumento de um Estado do centro. A política econômica seguida pelo regime político de um Estado periférico caracteriza-se por uma dualidade. Ao mesmo tempo em que é a expressão da divisão internacional do trabalho que lhe é imposta, é uma tentativa de modificá-la. A capacidade de modificar essa divisão internacional do trabalho depende de vários fatores, tais como o peso da formação social existente, seu grau de desenvolvimento, o grau de crise ou de concorrência entre os países do centro e a evolução das relações entre o leste e o oeste. (6)

Os regimes políticos gozam de uma autonomia relativa em relação ao centro e em relação à sua própria formação social.

O Estado, nos países periféricos, "... é o lugar onde vai se cristalizar a necessidade de reproduzir o capital internacional. É o lugar de difusão das relações mercantis e capitalistas, difusão necessária à realização da divisão internacional do trabalho. É o

6. A edição brasileira do livro de Mathias e Salama data de 1983. É, portanto, anterior à crise dos regimes políticos do leste europeu.

lugar por onde transitará a violência necessária a que ela se realize, já que ele é o elemento e o meio que tornam possível uma tal política." (Mathias & Salama, 1983, p. 43)

2.3.2.4 Críticas a concepções instrumentais do Estado

As abordagens a seguir expostas tentaram dar uma base lógica à intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos, com o objetivo de explicar sua amplitude. Contudo, a natureza de classe do Estado não foi deduzida nestes estudos e, então, o Estado toma a forma ou de substituto das contradições do capitalismo ou de substituto dos capitalistas.

A análise da Cepal refere-se à evolução dos laços que unem as economias capitalistas ditas centrais e as ditas periféricas.

Segundo essa escola, as crises e as guerras (1930 - 1945) levaram a um desvio da produção nos países periféricos através da substituição de importações. O vínculo entre o centro e a periferia, provisoriamente enfraquecido, se consolida com o fim dessas guerras e crises provocando uma série de dificuldades novas à acumulação de capital. A superação dessas contradições só foi possível mediante a intervenção do Estado.

Essa escola analisa as relações que as nações mantêm entre si, e a política reguladora do Estado, que é concebido, implicitamente, como um Estado acima das classes sociais.

É idéia característica da Cepal que o Estado intervém porque existe a necessidade objetiva para essa intervenção. O Estado, então, é visto como um substituto para as contradições.

Essa idéia de Estado como instrumento dotado da capacidade de superar contradições é a principal debilidade da concepção cepalina. Primeiro porque é desconsiderado o vínculo orgânico entre o Estado e o capital e este fato leva à concepção equivocada de que o Estado é completamente autônomo em relação ao capital. Segundo, porque não é o Estado que age, mas sim sua forma de existência que é o regime político ou mais precisamente, o Governo.

A partir da análise da Cepal, desenvolveu-se uma corrente radical, de concepção maniqueísta. Segundo tal corrente, as nações ricas exploram as nações pobres. O Estado nos países periféricos é visto como instrumento para a realização das necessidades e desejos dos Estados centrais. A autonomia dos regimes políticos da periferia em relação ao centro é débil, ou mesmo nula e artificial. A burguesia dos países periféricos é vista como testa de ferro dos interesses do centro. É praticamente excluída dessa análise qualquer abordagem em termos de classes sociais. O enfoque dado é exclusivamente exogenista. O Estado é analisado numa concepção instrumentalista.

Crítica semelhante foi feita por José Lucas à teoria da super exploração de Rui Mauro Marini, que relacionava a exploração dos trabalhadores dos países periféricos às relações de dominação impostas pela burguesia dos países centrais:

"Por que todo esse esforço para tentar impingir-nos uma 'teoria' que nada explica e que não se sustenta nem em fatos reais nem em pressupostos marxistas? A única explicação para essa teimosia mariniana é dada, e só pode ser dada, pela sua política de 'libertação nacional', que abomina os trustes estrangeiros introdutores de tecnologia economizadora da mão-de-obra e na consequente esperança de que o capitalismo 'nacional', acaudilhado pela 'burguesia dependente', que foi até chamada de 'lumpen burguesia' por André Gunder Frank, outro terceiro mundista juramentado, se torne independente dos norte-americanos e instaure uma nova era de 'justiça social' sem 'super exploração', apenas com uma exploraçãozinha 'normal' sobre os trabalhadores brasileiros." (Lucas, 1983, p. 108)

Salama critica também os argumentos de cunho tecnológico e financeiro para justificar a ação estatal.

Segundo essa justificação, a insuficiente concentração em face da necessidade de financiamento e a ausência de intermediação financeira desenvolvida fazem com que se torne necessária a internalização da produção de bens pesados a fim de separar as limitações decorrentes da insuficiente capacidade de importação. Contudo, essa internalização supera a capacidade financeira da nascente burguesia industrial. O Estado então, substituindo os capitalistas, irá intervir de maneira a se encarregar dos setores onde a burguesia foi incapaz de atuar.

A insuficiência das concepções acima expostas é que transmitem a idéia de que basta que haja a necessidade objetiva da intervenção do Estado para que ela se realize. Todavia, não se pode tomar o Estado como um dado. Para que se possa compreender a ação do Estado é necessário deduzir logicamente a sua natureza de classe.

2.3.2.5 A intervenção estatal e a intervenção pública.

Recorrendo à mesma analogia utilizada na conceituação de Estado e regime político, Salama compara a intervenção estatal ao valor de troca da mercadoria e a intervenção pública ao preço de mercado. Assim, a intervenção estatal, que se situa no mesmo nível de abstração do Estado, se materializa na intervenção pública, situada ao nível do regime político ou governo.

A intervenção estatal e a acumulação de capital são processos organicamente ligados.

Este fato foi assim analisado por Poulantzas :

"O espaço e o lugar da economia, o espaço das relações de produção, de exploração e de extração do excesso de trabalho (espaço de reprodução e de acumulação do capital e de extração da mais-valia no modo de produção capitalista) jamais constituiu, nem nos outros modos de produção (pré-capitalista), nem no capitalismo, um nível hermético e enclausurado, auto-reproduzível e depositário de suas próprias 'leis' de funcionamento interno. O político-Estado (válido igualmente para a ideologia), embora sob formas diferentes, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo, contradizendo uma série de ilusões relativas ao Estado liberal, que supostamente não interfere na economia, a não ser para criar e manter, 'a infra-estrutura material' da produção. É bem verdade que o papel do Estado em relação à economia modifica-se não somente no decorrer dos diversos modos de produção, mas também segundo os estágios e fases do próprio capitalismo. (...) O lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução." (Poulantzas, 1985, p. 20 - 21)

O Estado não se situa acima da lei do valor. "É parte integrante dessa e, desse modo, influencia o andamento dessa lei." (Mathias & Salama, 1983, p. 50) É por isso que o Estado não pode substituir as contradições do capitalismo embora possa agir sobre suas evoluções.

A intervenção estatal depende de três fatores : diferencial das taxas de lucro, da lei de queda tendencial dessa taxa e do nível atingido pelas forças produtivas.

O Estado se contrapõe à tendência de nivelamento da taxa de lucro transferindo mais-valia social dos ramos retardatários, de baixa composição orgânica de capital, para os ramos de ponta. Essa modalidade de intervenção estatal exerce-se a longo prazo e objetiva orientar o curso da acumulação.

Na crise, a intervenção estatal busca limitar os efeitos destruidores sobre frações "sadias" do capital e garantir as condições de retomada do ciclo.

A intervenção do Estado, orientando a acumulação no longo prazo e limitando os efeitos destruidores da crise, cumpre a "função de regeneração do capital".

"Essas duas modalidades visam regenerar o capital. Podemos agrupá-las sob o termo genérico de 'função de regeneração do capital'. Essas duas modalidades visam tornar sadias as condições sociais da produção. Uma de modo 'suave', tentando influenciar o curso natural da acumulação; outra de modo 'brutal', acompanhando e tentando dirigir a crise. Ambas têm por função remanejar as condições de produção e de exploração da força de trabalho" (Mathias & Salama, 1983, p. 56)

O Estado atua também - notadamente nos países subdesenvolvidos - como produtor direto das relações de produção capitalistas, intervindo diretamente nos setores industrial, infra-estrutural e energético, sendo que a amplitude da sua atuação depende do nível atingido pelo desenvolvimento das forças produtivas e do contexto internacional no qual ele se situa.

Nos países subdesenvolvidos, a intervenção estatal no setor infra-estrutural objetiva diminuir a defasagem existente entre o nível atingido pelas forças produtivas destes países e o centro e, assim, viabilizar a intersecção daquelas economias na economia mundial.

"Com efeito, a amplitude da intervenção do Estado favorece a industrialização; e, desse modo, estimula o desenvolvimento das forças produtivas, fazendo-se acompanhar nesse caso pelo seu cortejo de misérias." (Mathias & Salama, 1983, p. 58)

É a necessidade de inserir a economia subdesenvolvida na economia mundial, de ocupar o espaço, mesmo que subordinado, na divisão internacional do trabalho, que faz com que o Estado atue maciçamente no desenvolvimento das forças produtivas e negligencie quase que totalmente a busca de uma legitimidade baseada no bem estar da coletividade.

Nos países desenvolvidos, destaca-se a atuação do Estado no sentido de melhorar as condições de produção da força de trabalho mediante a constituição e crescimento do sistema da previdência social, o desenvolvimento da habitação social e o crescimento do sistema educacional e cultural. O contrário ocorre nos países subdesenvolvidos, onde a fraca presença do Estado neste campo de atuação faz com que a socialização da força de trabalho passe pelos setores não-capitalistas, como o informal e o doméstico.

A intervenção pública é a materialização da intervenção estatal, situando-se a nível do regime político, ou governo. Depende de três fatores : do regime da acumulação dominante, do estado e evolução prevista da luta de classes e suas frações, e da expressão dessas lutas de classes a nível político.

Segundo Salama, a função de regeneração do capital e a função de socialização de uma parte da reprodução da força de trabalho podem ser englobadas no conceito de função de acumulação, que se situa ao nível do Estado. Por sua vez, a função de legitimação-repressão se situa ao nível do regime político. Portanto, são duas funções que se situam em níveis diferentes de abstração.

A função de acumulação não entra necessariamente em contradição com a função de legitimação. Uma pode favorecer a outra. Exemplo disso é o período do Welfare, quando a intervenção pública influi positivamente na legitimação. Por outro lado, a função de acumulação pode entrar em contradição com a função da legitimação. O nível atingido pela luta de classes pode levar ao crescimento do descontentamento de certas classes sociais e conseqüentemente, tornar necessário o desenvolvimento da repressão.

Segundo Salama, a intervenção pública e a intervenção estatal são conceitos separados mas não independentes. Essa separação é resultado da necessidade de explicar um mesmo fenômeno - a intervenção do Estado - estabelecendo diferentes níveis de abstração.

2.3.3 Poulantzas e a análise da intervenção do Estado

2.3.3.1 A crítica à "derivação".

Segundo Poulantzas, a separação relativa do Estado e da economia, ou para utilizar a terminologia de Salama, a aparência de neutralidade do Estado, não reside na generalização da mercadoria e na fetichização do Estado a partir do fetichismo da mercadoria. Esta concepção é entendida como equivocada porque deduz o fundamento do Estado das relações de circulação e das trocas mercantis. A derivação ou dedução das instituições do Estado capitalista das categorias econômicas da acumulação do capital implica em considerar o capital como uma "entidade abstrata com lógica intrínseca..." (Poulantzas, 1985, p. 58).

Para Poulantzas, nos modos de reprodução pré-capitalistas, no feudalismo, por exemplo, os produtores diretos, os servos e os camponeses, não detinham a propriedade do objeto de trabalho e dos meios de produção, os quais pertenciam ao senhor feudal. Contudo, os servos detinham a posse tanto do objeto de trabalho, a terra, bem como dos instrumentos necessários à sua atividade no campo. Os camponeses e os servos, em certa medida, dominavam o processo de trabalho e não dependiam da intervenção direta do proprietário na produção. Para a extorsão do excedente dos servos e camponeses, o exercício da violência legítima estava implícito nas próprias relações da produção tendo como consequência o que Marx classificou de "fusão" do Estado e da economia. Ou seja, no feudalismo, os produtores não estavam separados em termos de relação de posse, dos instrumentos de trabalho. Portanto, a extração do excedente não estava condicionada à celebração de contratos de compra e venda da mercadoria força de trabalho e, dessa forma, o Estado, entendido como superestrutura, e a economia praticamente se fundiam nas práticas comumente usadas para a extorsão do excedente.

No capitalismo a relação Estado e economia se modifica completamente. Os

produtores diretos - os trabalhadores - não detêm nem a propriedade nem a posse dos objetos e instrumentos de produção. Possuem apenas sua força de trabalho e o processo produtivo depende da intervenção do proprietário dos meios de produção mediante um contrato de trabalho. Surge, então, uma separação relativa do Estado e da economia na medida em que cada qual terá, no novo modo de produção, espaços próprios de atuação.

"... se as relações de produção traçam o campo do Estado, este desempenha contudo um papel autônomo na formação dessas relações. A ligação do Estado às relações de produção constitui a primeira relação do Estado com as classes sociais e a luta de classe. No que diz respeito ao Estado capitalista, a separação relativa das relações criadas pelas relações de produção constitui o fundamento organizacional de sua estrutura orgânica e revela sua ligação com as classes sociais e a luta de classes sob o capitalismo."(Poulantzas, 1985, p. 30)

No capitalismo, "o Estado tem um papel essencial nas relações de produção e na delimitação-reprodução das classes sociais, porque não se limita ao exercício da repressão física organizada. O Estado também tem um papel específico na organização das relações ideológicas e da ideologia dominante." (Poulantzas, 1985, p. 33)

2.3.3.2 O papel atual do Estado na economia.

Poulantzas analisa o atual papel do Estado na economia a partir da sua ação na garantia da superacumulação : a desvalorização do capital e a reprodução da força de trabalho.

A importância do papel do Estado na economia não se inicia na fase do capitalismo monopolista. Desde a época do capitalismo mercantilista, dito "liberal", o Estado já detinha um importante papel econômico. Contudo, as modificações nas relações de produção, na divisão do trabalho, na reprodução da força de trabalho, na extração da mais-valia e nas condições de exploração da classe trabalhadora, verificadas ao longo dos diversos estágios e fases do capitalismo, modificaram os contornos dos espaços do Estado, no campo político, e da economia, no campo da reprodução do capital. Essa transformação no que Poulantzas chama de "espaço-processo econômico" é que fez com que o Estado passasse a operar cada vez mais no "núcleo da reprodução do capital". (Poulantzas, 1985, p. 192)

A partir de então, o conjunto das funções do Estado no campo da repressão e da ideologia não podem mais ser consideradas de maneira isolada em relação às suas funções econômicas. E mais ainda : enquanto que na fase do capitalismo concorrencial e nos primeiros estágios do capitalismo monopolista, as funções econômicas do Estado eram subordinadas às suas funções no campo da repressão e da ideologia, na atual fase do capitalismo monopolista, as funções econômicas do Estado detêm um caráter dominante, ao ponto de todo o conjunto das operações estatais serem organizadas, na atualidade, em função do seu papel econômico.

Esse novo papel do Estado na economia gerou contradições entre as suas funções econômicas e o seu papel na manutenção da ordem e no consentimento das classes dominadas. A subordinação do Estado aos interesses do capital começa a ameaçar "a imagem do Estado garantia do bem-estar e do interesse geral." (Poulantzas, 1985, p. 193)

Na atualidade, as funções econômicas do Estado se impõem e são exercidas mesmo quando ameaçam a sua legitimidade.

"O Estado pode cada vez menos galgar sua estratégia econômica sobre a política geral de organização da hegemonia. Ele deve continuar a tomar decisões absolutamente essenciais então para a produção do capital, mesmo quando isso cria graves problemas para a sua hegemonia: essas disposições agudizam exatamente as contradições no seio do bloco no poder e entre este e as classes dominadas, e tornam-se um fator maior de crises que, por isso mesmo, ultrapassam a simples crise econômica. Esta rigidez do atual Estado, ligada à extensão absolutamente correlativa do espaço do Estado e do espaço-processo de reprodução do capital, limita consideravelmente o leque de escolhas políticas e o campo das táticas suscetíveis de reproduzir a hegemonia de classe. Essa expansão do Estado não é a de seu poderio diante a economia, pelo contrário, é a da sua dependência diante dela, pois ele corresponde a uma submissão ao conjunto de domínios econômicos sociais no processo de acumulação do capital." (Poulantzas, 1985, p. 193 - 194)

Além das funções político-ideológicas estarem subordinadas às funções econômicas, estas passarão a contribuir diretamente para a reprodução de ideologia dominante (ex. o Estado Welfare). Consequentemente, como as funções econômicas deterão um papel importante na legitimidade do Estado, existirão contradições no seio destas

próprias funções, o que acarretará políticas econômicas contraditórias em si. Em outras palavras, as políticas econômicas do Estado passarão a ter como objeto duas funções contraditórias : de um lado garantir as melhores condições para a acumulação capitalista e, de outro, evitar o descontentamento das classes dominadas de modo a garantir o consentimento. (7)

De um modo geral, as ações econômicas do Estado são entendidas como contra-tendências à queda tendencial da taxa de lucro.

Essa baixa tendencial da taxa de lucro é entendida como a expressão da luta das classes exploradas contra a exploração.

O Estado atua, em linhas gerais, de duas maneiras para se contrapor a essa baixa tendencial. A primeira é desvalorizando certas frações do capital constante de modo a elevar a taxa média de lucro. A segunda é elevando a taxa de exploração e de mais-valia mediante o aumento da produtividade do trabalho (qualificação da mão de obra, avanços tecnológicos), ou seja, aumentando a mais-valia relativa. A primeira dessas contratendências empreendidas pelo Estado, a desvalorização de certas parcelas do capital constante, consiste apenas, na essência, na distribuição da mais-valia entre as parcelas do capital e, dessa forma, não é a contra-tendência principal. A segunda, a mais importante, é a elevação da taxa da mais-valia relativa.

Toda a intervenção do Estado na reprodução ampliada da força de trabalho, mediante pesquisa científica, inovações tecnológicas, reestruturações industriais, ensino, formação profissional, melhoria nas condições de moradia, saúde, transporte, assistência social, divisão territorial e consumo coletivo, consiste num esforço de deslocamento das condições de exploração da classe trabalhadora baseadas na extensividade ou mais-valia absoluta, para a intensividade ou mais-valia relativa.

"Assim se pode esclarecer logo de início a questão dos campos nos quais intervém a ação essencial do Estado. A reprodução da força de trabalho

7. Posteriormente, quando da apresentação das idéias de James O'Connor, será visto como a política fiscal, ou mais precisamente, o orçamento estatal, espelha essas contradições.

acontece nos limites impostos pelas relações de produção: não se trata nunca de uma simples qualificação técnica, porém essa reprodução ampliada está ligada à divisão social do trabalho. O engajamento do Estado deve então atuar, primeiramente, sobre as próprias relações de produção, a fim de lhes impor modificações que, unicamente, permitem e tornam possível a alta da produtividade da força de trabalho e o aumento da mais-valia relativa." (Poulantzas, 1985, p. 204)

No que se refere à reprodução da força de trabalho baseada no consumo coletivo, o Estado intervém em setores como habitação, saúde, transportes, ensino e equipamentos coletivos de tal maneira que estes salários indiretos (prestações sociais) têm tido um papel crescente em relação aos salários diretos pagos pelo empregador. Atuando nestes setores, o Estado viabiliza a realização do lucro dos capitalistas destes setores. O Estado atua também mediante o financiamento no consumo coletivo com o objetivo de aumentar a mais-valia relativa e a produtividade do trabalho.

As funções econômicas não podem ser realizadas pelo próprio capital mas somente pelo Estado.

Em certa medida, o Estado atua nos setores que não são rentáveis para o capital pois oferecem uma taxa de lucro do capital investido inferior ao lucro médio. Essa não rentabilidade destes setores deve, todavia, ser relativizada quanto ao contexto histórico, pois o que é não rentável na atualidade pode vir a se tornar no futuro, quando as condições de rentabilidade tiverem sido modificadas pela intervenção do Estado. Contudo, o aspecto econômico não é suficiente para explicar o intervencionismo estatal pois existem casos em que o Estado atua em setores que são rentáveis. Essa atuação obedece à lógica da reprodução do capital social.

Determinados setores estratégicos da economia podem, sob a lógica imediatista e egoísta da acumulação capitalista, quando sob o comando de um capitalista individual, ser levados à uma concorrência selvagem que privilegiará apenas este setor, prejudicando outras frações do capital, e dificultando a coalizão política no seio do bloco no poder. Assim, o controle destes setores pelo Estado é do interesse do conjunto da burguesia e, dessa forma, passa a ser uma necessidade política. Obviamente, a orientação política dada pelo Estado a estes setores sob seu controle beneficia a fração hegemônica do capital no bloco de poder que, na atualidade, corresponde ao capital monopolista.

O Estado materializa a ideologia que lhe confere o caráter de representante dos interesses gerais da coletividade e do bem estar comum acima das classes sociais assumindo as funções econômicas que ocultam a sua real natureza de classe.

O Estado não pode ser considerado como simplesmente uma mistificação da realidade nem como representante dos interesses e do bem estar social. É, na verdade, uma instituição que "organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e as classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo. Caso clássico, no primeiro estágio do capitalismo, da famosa legislação das fábricas (ver também abolição da escravatura) que já era objeto da atenção de Marx : intervenção do Estado a fim de preservar - reproduzir uma força de trabalho que o capital, contra seu próprio interesse a longo prazo, estava em vias de exterminar fisicamente, e a fim de organizar, à parte do campo da mais-valia absoluta, o da mais-valia relativa." (Poulantzas, 1985, p. 213)

Todas as medidas econômicas do Estado em favor da classe trabalhadora são resultados da imposição desta classe mediante as lutas sociais e políticas. Assim, as funções sociais do Estado na atualidade foram consequência das lutas das classes dominadas ou da antecipação pelo Estado das conquistas que fatalmente seriam obtidas pela mobilização popular. Entretanto, todas essas medidas estatais em favor da classe trabalhadora, embora contrariem no curto prazo os interesses dos capitalistas, revertem, no longo prazo, em favor das classes dominantes na medida em que, como foi visto linhas atrás, favorecem um aumento da taxa da mais-valia relativa.

"Todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada. É levando em conta a relação de forças com as classes dominadas e suas resistências, que o Estado leva a cabo as medidas essenciais em favor da acumulação do capital e elabora-as de maneira política, ou seja, de maneira tal que elas possam, por meio de certas concessões às classes dominadas (as conquistas populares), garantir a reprodução da hegemonia de classe e da dominação do conjunto da burguesia sobre as massas populares. Não apenas o Estado assegura esse mecanismo, mas ele é o único a poder assegurá-lo : as classes e as frações dominantes, entregues

a si mesmo e a seus interesses econômicos-corporativos a curto termo e contraditórios, se revelam incapazes disso." (Poulantzas, 1985, p. 214)

Assim, não existem funções meramente sociais do Estado em benefício das massas populares, haja visto que essas funções se submetem à função econômica principal que é de garantir as melhores condições de reprodução do capital, no longo prazo.

"A reprodução da força de trabalho é uma estratégia política, pois trata-se sempre de uma produção de divisão social do trabalho; os elementos político-ideológicos estão sempre constitutivamente presentes nele. Inicialmente sob seu aspecto repressivo, o do exercício da violência organizada. Nunca será bastante enfatizar que as diversas disposições 'sociais' do Estado-Providência, em vista da reprodução da força de trabalho e nos domínios do consumo coletivo, são também intervenções em vista da gestão e do controle político-policia de esta força. Os fatos são daí em diante conhecidos: redes de assistência social, circuitos de auxílio ao desemprego e agência de emprego, organização material do espaço das moradias ditas 'sociais' (ou seja cidade com trânsito), fileiras específicas do ensino (o dito técnico ou classes de transição), asilos e hospitais, são também da mesma maneira lugares políticos de controle jurídico-policia da força de trabalho." (Poulantzas, 1985, p. 215)

2.3.3.2.1 O limite da intervenção do Estado

A maneira pela qual o capitalismo atua e se reproduz nas sociedades ocidentais conduz a um limite intransponível da intervenção do Estado. É ilusória a idéia de um planejamento do capitalismo que impeça a ocorrência de crises.

Na atualidade, verifica-se que a própria intervenção estatal, em muitos momentos, tem se constituído em fator de geração da crise.

A intervenção do Estado no "sólido núcleo das relações de produção capitalista" (Poulantzas, 1985, p. 222), entendido este como a garantia de exploração da classe operária e das massas populares nas melhores condições para a fração hegemônica do capital, não é efetuada "ex ante". Conseqüentemente, essa não intervenção do Estado conduz a sua intervenção somente sobre os efeitos das contradições verificadas nas relações da produção, como por exemplo, na circulação das mercadorias, na

distribuição do produto, no consumo e na gestão do fluxo monetário. Contudo, a reprodução das relações da produção não pode ser assegurada pelo Estado sem que este atue diretamente nessas próprias relações da produção, "pois não se pode dominar os efeitos sem atingir as causas". (Poulantzas, 1985, p. 222)

As intervenções "ex ante" efetuadas pelo Estado se reduzem a medidas elementares e indispensáveis ao processo da reprodução ampliada do capital em geral e, na atualidade, aos superlucros do capital monopolista.

O planejamento econômico no capitalismo, dessa forma, não é mais do que "uma imensa pesquisa de mercado". (Poulantzas, 1985, p. 222)

A intervenção do Estado na economia também sofre limitações consideráveis devido a escassez dos recursos disponíveis para tanto. As relações do Estado com as relações de produção capitalistas lhe impõem um limite para a apropriação de recursos tributários. Ultrapassar esse limite significa comprometer significativamente o próprio processo de reprodução do sistema capitalista. Assim, os recursos tributários de que dispõe o Estado são condicionados às flutuações da taxa de lucro, sendo praticamente impossível a previsão das suas receitas no longo prazo e, dessa forma, a própria planificação da economia. Essa limitação na obtenção de recursos tributários pelo Estado se expressa na crise fiscal que, em maior ou menor grau, atinge os países capitalistas na atualidade.

"Esses limites na intervenção do Estado repercutem assim na ação direta da luta de classes. Lutas das massas populares, de tais ou quais massas populares (classe operária, pequena burguesia, classes populares camponesas) contra as medidas do Estado em favor do capital, lutas também no próprio seio da burguesia e do bloco no poder contra essas ou aquelas medidas, atuando em benefício predominante de tal ou qual fração da burguesia e componente desse bloco. Limites que não são simplesmente barreiras externas à ação do Estado: na medida em que essas lutas constituem o Estado como condensação material de uma relação de forças entre classes, trata-se de limites pertencentes à própria estrutura do Estado, e à formação de sua política como resultante de suas divisões internas na medida em que estas exprimem contradições de classe." (Poulantzas, 1985, p. 223)

Mesmo nos países em que ampla parcela do capital é nacionalizada - carecterizados

como capitalistas de Estado - os limites da ação do Estado pouco diferem pois a relação jurídica de propriedade do capital - em vez de privado, estatal - não rompe com as relações de produção capitalistas, desde que os trabalhadores não detenham o controle dos meios de produção.

2.4. As Novas Tendências

2.4.1 Claus Offe e a Estrutura Interna do Estado Capitalista

Teórico de tradição hegeliano-marxista, busca provar o caráter de classe do Estado Capitalista e demonstrar que é um Estado Capitalista e não simplesmente um Estado na sociedade capitalista. Rechaça inicialmente, tanto o enfoque instrumentalista como o estruturalista pois, a seu ver só examinam as determinações externas da atividade estatal e não desenvolvem uma teoria dos mecanismos internos do Estado capazes de garantir seu caráter de classe.

Offe se propõe a resolver esse problema teórico e desenvolve, para tanto, o conceito-chave de "mecanismos seletivos" para compreender a estrutura interna do Estado. Estes constituem um conjunto de mecanismos institucionais dentro do aparato estatal que serve a três funções essenciais:

1) Seleção negativa : mecanismo seletivo que exclui sistematicamente da atividade estatal os interesses anticapitalistas. É dividida em quatro níveis de mecanismos que atuam como um sistema hierárquico de filtro ou seja, cada nível impede que as possibilidades que não haviam sido filtradas nos níveis anteriores venham a se incorporar na política do Estado. Os quatro níveis de mecanismos que constituem a seleção negativa são denominados: estrutura, ideologia, processo e repressão. Eis, a seguir, as suas características em linhas gerais:

- Estrutura : são as ações do Estado definidas pela estrutura global das instituições políticas, sendo destacado como exemplo a importância que as garantias constitucionais têm para a propriedade privada, o que impede que uma vasta gama de políticas anticapitalistas venha a incorporar-se ao programa de atividades estatais. Neste nível, se enquadram as disposições constitucionais de

garantia à propriedade privada; (8)

- Ideologia : dos numerosos assuntos que passam o filtro da estrutura das instituições políticas, os mecanismos ideológicos determinam quais os que se transformarão em problemas que devam ser resolvidos;

- Processo : diz respeito ao processo de tomada de decisões no seio do aparelho de Estado. Determinados interesses gozam de vantagens iniciais, como por exemplo : prioridade cronológica, oportunidade de associação mais favoráveis ou mesmo a possibilidade de utilização de recursos específicos de poder. O processo cria condições para que determinados temas, grupos ou interesses sejam favorecidos na tomada de decisões;

- Repressão : finalmente, o aparato repressivo do Estado mediante a coerção direta, elimina as alternativas não anteriormente filtradas.

2) Seleção positiva : mecanismo que selecciona a política que favorece os interesses do conjunto da classe capitalista em detrimento das políticas que favorecem os interesses de grupos particulares;

3) Seleção emascarante : mecanismo que, ao mesmo tempo em que exclui as alternativas anticapitalistas, mantém de alguma maneira a aparência de neutralidade do Estado.

2.4.1.1 Dificuldades Metodológicas

Embora seja fácil definir de maneira abstrata os mecanismos seletivos negativos, o estudo empírico do seu caráter de classe se torna difícil. Para compreender a natureza de classe dos mecanismos seletivos é imprescindível estudar as possibilidades excluídas. Mas as opções excluídas são intrinsecamente difíceis de definir e observar. Os mecanismos seletivos emascarantes dificultam ainda mais a definição e observação das possibilidades excluídas. Offe conclui que quando os mecanismos seletivos do Estado estão funcionando eficazmente se torna impossível

8. Conf.: BRASIL, Constituição Federal. Art. 170, II.

demonstrar de forma empírica a natureza classista do Estado. Pode-se até demonstrar pelas teorias instrumentalistas e estruturalistas a natureza de classe de determinada política particular do Estado, mas a demonstração que políticas do Estado servem aos interesses capitalistas não prova que o Estado seja um Estado capitalista e não um Estado no capitalismo. Offe propõe como solução para este dilema metodológico deslocar a análise do Estado em funcionamento normal para o Estado em situações de crise. Nos períodos de crise política o Estado se vê obrigado a se apoiar mais e mais na repressão visto que os mecanismos seletivos se tornam ineficazes. Revela-se, então, nas crises, a natureza de classe do Estado.

A análise dos mecanismos seletivos positivos suscita, também, uma diversidade de problemas adicionais. As contradições internas do Estado impedem o desenvolvimento de uma política estatal efetiva em função dos interesses do conjunto dos capitalistas. O Estado implementa dois tipos de atividades positivas : "Políticas de Dotação" e "Políticas de Produção", desempenhando um papel importante de proporcionar as condições necessárias para uma acumulação sustentada de capital. Através das políticas de dotação o Estado se limita a coordenar e regular a dotação de recursos já produzidos. Não necessita adotar uma política favorável ao conjunto dos capitalistas. Conseqüentemente, a maior parte das políticas de dotação tem sido formulada por grupos particulares de capitalistas que exercem influência sobre o Estado através dos mecanismos descritos pelos autores instrumentalistas. As políticas de produção são o resultado do desenvolvimento do capitalismo monopolista e, das contradições do processo de acumulação, que levam o Estado a envolver-se diretamente na produção. À medida que o Estado produz diretamente, cada vez mais, as condições necessárias para a acumulação, se torna necessário que as políticas estatais sejam racionais do ponto de vista do conjunto da classe capitalista. Para tanto, tais políticas não devem estar "ao sabor" dos interesses de pressões da classe capitalista mas sim, estar inseridas no planejamento de modo a servir ao interesse capitalista coletivo. Offe afirma que o Estado é incapaz de efetuar este planejamento a contento pois que inexiste no Estado um critério de ação isento de contradições. A ação de maximização de lucros empreendida pelos capitalistas é isenta de contradições. Entretanto, o Estado não produz para o mercado. A produção do Estado é definida mais em termos de produção para o uso do que para a troca. Dessa forma, a ação do Estado é dificultada por problemas relativos à escolha do tipo de critério de valor de uso que determinará a produção estatal. Offe demonstra que os mecanismos da seleção negativa impedem o desenvolvimento de mecanismos

seletivos que possam garantir uma produção do Estado a serviço dos interesses gerais do capital. Por sua vez, os esforços do Estado para superar estes obstáculos debilitam os mecanismos seletivos negativos, aumentando as possibilidades de que forças anti capitalistas influenciem as políticas estatais.

Offe conclui afirmando que existe uma contradição cada vez mais acentuada entre o novo papel do Estado no processo de acumulação, o que faz com que o Estado atue cada vez mais na produção, e as estruturas internas do Estado que determinam sua natureza de classe como estado capitalista.

2.4.2 Alan Wolfe e as políticas alienadas e a crise de legitimidade do Estado

Alan Wolfe introduz o termo "política alienada" num esforço para estabelecer os fundamentos de uma teoria marxista da política. Busca ampliar a tradição hegeliano-marxista recorrendo a elementos do estruturalismo. Afirma que os conceitos básicos empregados por Marx podem ser úteis como metáforas para uma teoria da política. Assim como o trabalho alienado corresponde a uma distorção da necessidade que têm os homens de desenvolverem uma atividade produtiva, a política alienada é uma distorção da comunidade. O Estado capitalista faz parte da teoria da política pois este é a instituição política em que recai a responsabilidade de perpetuar um sistema político baseado na extração de poder dos homens e imposição sobre os homens - chamada perpetuação da política alienada. Da mesma forma que a força de trabalho se reimpõe sobre os homens como capital, via mais-valia, o Estado é concebido como a reimposição de um poder político "excedente", cuja fonte originária é a atividade social dos homens. Segundo Wolfe, a tentativa de construir uma ideologia que legitime o Estado capitalista tem distorcido os princípios democráticos. Essa ideologia é formada por dois elementos antagônicos : o "liberalismo", a ideologia política que avaliza o papel do Estado no apoio à acumulação, e a "democracia", o princípio de participação e igualdade que legitima o Estado. Este antagonismo tem gerado uma série de tipos de Estado capitalista que, sem sucesso, tenta conciliar esta tensão ideológica com as condições objetivas da acumulação. Portanto, propõe que o Estado deveria ser entendido como um campo apropriado à luta de classes, mesmo porque o objetivo de construir uma teoria marxista do estado consiste não só em estudá-lo mas sim transformá-lo. Alan Wolfe procura dar maior objetividade às abstrações de vertente hegeliano-marxista.

2.4.3 James O'Connor e a teoria da crise fiscal.

James O'Connor constrói a sua teoria da crise fiscal a partir de categorias marxistas, adaptadas ao estudo do orçamento estatal.

Parte da primeira premissa de que o Estado capitalista deve exercer duas funções básicas e muitas vezes contraditórias : acumulação e legitimação. Em outras palavras, o Estado procura manter, ou mesmo criar, as condições que possibilitem a acumulação de capital privado, necessárias à reprodução da estrutura de classe. Por outro lado, o Estado deve legitimar-se perante a sociedade buscando, também, manter ou criar as condições de harmonia social. O Estado não pode nem negligenciar a busca de uma certa legitimidade, pois perderia as bases de sua sustentação política, nem negligenciar a assistência ao processo de acumulação do capital, pois arriscaria a perder "a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital)". (O'Connor, 1977, p. 19)

O Estado intervém no processo de acumulação mistificando, ocultando ou denominando a sua atuação de algo que não corresponde à realidade dos fatos.

A segunda premissa da sua teoria é que só é possível compreender a crise fiscal utilizando as categorias econômicas marxistas básicas adaptadas ao estudo do orçamento estatal. As despesas estatais podem ser classificadas de acordo com as duas funções básicas do Estado capitalista. À função de acumulação, correspondem os "gastos de capital social"; à função de legitimação, correspondem as "despesas sociais".

Os gastos de capital social são os exigidos para garantir a acumulação lucrativa do capital privado. São gastos indiretamente produtivos pois aumentam indiretamente o valor do excedente econômico. Podem ser subdivididos em duas categorias : gastos de investimento social e gastos de consumo social. Os gastos de investimento social referem-se aos projetos e serviços que aumentam a produtividade de um dado montante de força de trabalho e, conseqüentemente, ampliam a taxa de lucro. Objetivam, em outras palavras, reduzir os custos do capital constante dos capitalistas privados. Exemplo de gastos de capital social são os relativos a projetos de desenvolvimento industrial financiados pelo Estado. Os gastos de consumo social referem-se aos projetos e serviços que reduzem o custo de reprodução da força de

trabalho e que, conseqüentemente, também ampliam a taxa de lucro. Em outros termos, os gastos de consumo social objetivam rebaixar os custos do capital variável dos capitalistas privados. Exemplo de gastos de consumo social são os referentes à seguridade social.

As despesas sociais referem-se aos projetos e serviços exigidos pela função de legitimação do Estado, ou seja, destinados à manutenção da harmonia social. Não contribuem sequer indiretamente para a expansão da massa de mais-valia. Exemplos de despesas sociais são os gastos da seguridade social destinados a trabalhadores desempregados bem como os custos do aparelho repressivo militar.

O Estado capitalista tem um caráter contraditório. Devido a este fato, quase todas as agências estatais envolvem-se tanto nas funções de acumulação como nas de legitimação. Poulantzas também pensa dessa forma :

"Este aparelho não está realmente cindido em um aparelho técnico e um super-aparelho monopolista, ainda que alguns desses setores e dispositivos cristalizem mais particularmente os interesses monopolistas." (Poulantzas, 1985, p. 20)

Assim como as agências estatais, os gastos do governo têm um caráter duplo e dificilmente podem ser classificados de modo não ambíguo no que se refere às funções estatais que se relacionam.

"Por exemplo, as estradas levam os trabalhadores ao trabalho e os trazem de lá, sendo portanto rubricas de consumo social; também transportam cargas comerciais, podendo ser consideradas itens de investimento social. E, usadas para um ou outro fim, também são formas de capital social. Entretanto, também o Pentágono necessita de estradas o que as faz, em parte, despesas sociais." (O'Connor, 1977, p. 20)

Apesar dessa complexidade na classificação dos gastos estatais pode-se identificar o principal propósito de uma despesa orçamentária e, dessa forma, classificá-la conforme a essência principal da sua destinação, a partir da identificação das forças político-econômicas beneficiadas pelas dotações orçamentárias.

A primeira tese básica de O'Connor é que o crescimento do Estado é, ao mesmo

tempo, causa e efeito da expansão monopolista. O crescimento do Estado e da despesa estatal é, cada vez mais, a base do crescimento do setor monopolista e da produção total. Por outro lado, o crescimento do gasto estatal e dos programas do Estado é resultado do crescimento do próprio setor monopolista.

Os custos do investimento social e do consumo social são cada vez mais socializados como forma de viabilizar a lucratividade da acumulação do capital monopolista. Por outro lado, o crescimento do setor monopolista é acompanhado por "mazelas" sociais como o desemprego, a pobreza, a estagnação econômica, etc. Para garantir a legitimidade e o consentimento das massas, o Estado se vê obrigado a atender as demandas daqueles que arcam os custos do crescimento econômico, ou seja, a grande parcela das massas que sofrem as "mazelas" sociais consequentes da expansão monopolista.

Em outras palavras, maiores gastos em investimento e consumo sociais, ao elevarem a rentabilidade do capital privado, levam ao aumento dos gastos em investimento e consumo privados, os quais, por sua vez, elevarão o capital excedente, ou seja, a capacidade produtiva e a população excedente, bem como o volume das despesas sociais requeridas.

Assim, é possível constatar que o crescimento do setor público é indispensável à expansão da atividade privada, notadamente do setor monopolista, na medida em que é este crescimento estatal que viabiliza a socialização dos custos do capital constante e variável, bem como dos custos relativos às despesas sociais necessárias à manutenção da ordem burguesa. Dessa forma, quanto maior o crescimento das despesas estatais de capital social, maior o crescimento do setor monopolista, e quanto maior o crescimento do setor monopolista, maior a demanda de despesas sociais. Essa visão contradiz flagrantemente o pensamento monetarista, que afirma que os gastos governamentais expulsam os gastos privados através do chamado efeito deslocamento, ou "crowding out", ou seja, que as despesas estatais ocorrem às custas da diminuição dos gastos privados. (Dornbusch & Fisher, 1982, p. 136)

A segunda tese básica de O'Connor é que o crescimento das despesas de capital social entra em contradição com a necessidade de elevação das despesas sociais. O Estado cada vez mais socializa os custos do capital constante e variável dos capitalistas privados através da elevação dos gastos estatais de capital social. Contudo, a massa de mais-valia continua a sofrer a apropriação privada. Essa socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros são as causas da crise fiscal.

A crise fiscal, ou "brecha estrutural" entre as despesas do Estado e as suas receitas, é o resultado da tendência verificada nos gastos estatais de crescer mais rapidamente que as receitas.

A crise fiscal é também agravada pela chamada "balcanização" do Estado, ou seja, a apropriação do poder do Estado por grupos diversos, de interesses corporativistas, que reivindicam parcelas do "bolo" orçamentário para seus interesses particulares.

A despeito do aumento dos gastos estatais de capital social gerarem um aumento do excedente econômico, o poder dos monopólios opõe fortes resistências à apropriação via tributária desse excedente para destinação à despesas sociais e, até mesmo, para novas despesas de capital social.

"Os sindicatos e os trabalhadores geralmente formulam várias exigências de diferentes tipos de consumo social, e os pobres ou os desempregados (juntamente com os homens de negócios em dificuldades financeiras) dão ênfase às suas reivindicações de despesas sociais ampliadas. Poucas demandas, se é que há alguma, são coordenadas pelo mercado. A maior parte é veiculada pelo sistema político, vencendo ou perdendo em função da disputa política. Exatamente porque a acumulação de capital social e as despesas sociais se verificam dentro de um esquema político, há uma grande proporção de desperdício, de duplicações e de superposições de projetos e de serviços públicos. Algumas reivindicações entram em conflito, anulando-se completamente. Outras são contraditórias de muitos modos. A acumulação de capital social e as despesas sociais constituem um processo altamente irracional do ponto de vista da coerência administrativa, da estabilidade tributária e da acumulação potencialmente lucrativa de capital privado."(O'Connor, 1977, p. 23)

2.5 Sumário

O objetivo deste capítulo foi apresentar algumas das principais visões teóricas sobre o Estado capitalista de maneira que se constituísse no referencial teórico da análise que se pretende fazer, no Capítulo 4, sobre a política fiscal do Estado da Bahia.

No item 2.1, foram abordadas as teorias de enfoque instrumentalista, ou seja, aquelas que identificam o Estado capitalista como um instrumento dominado e utilizado pela burguesia na defesa dos seus interesses.

No item 2.2, foram comentadas as teorias de enfoque hegeliano-marxista, caracterizadas por um elevado grau de abstração e pela busca de conhecimento do que seja realmente o Estado capitalista apelando, para tanto, para a superestrutura da sociedade, ou seja, a ideologia, a consciência etc...

No item 2.3, procurou-se caracterizar as teorias de enfoque estruturalista, que afirmam que as funções e características do Estado são determinadas pela estrutura da sociedade, ou seja, pelas contradições entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção vigentes. De acordo com essa análise, o Estado desempenha principalmente o papel de mediador dessas contradições, garantindo a unidade da formação social. Ainda neste item, foram abordadas com destaque as idéias de Pierre Salama e Nico Poulantzas. Salama, buscando compreender a intervenção do Estado nos países capitalistas desenvolvidos e subdesenvolvidos, desenvolve a análise sobre as diferentes formas de derivação da natureza de classe do Estado nesses países. A partir dessa análise, constrói críticas sobre concepções insuficientes sobre a intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos, como por exemplo, a análise da CEPAL. Salama também investiga as funções que o Estado desempenha no desenvolvimento do capitalismo, distinguindo-as em funções de acumulação e funções de legitimação. Poulantzas trata de desvendar os mecanismos de intervenção do Estado na economia. Critica a análise da derivação de Salama pois, a seu ver, essa análise atribui, equivocadamente, à esfera da circulação, a aparência de neutralidade do Estado quando o correto seria atribuí-la à esfera da própria produção das mercadorias. Como Salama, Poulantzas distingue as funções do Estado no campo da economia e no campo da legitimação-repressão e afirma que, na atualidade, a função legitimadora está subordinada à função de garantir a acumulação capitalista, hegemônica na atualidade.

No item 2.4 foram apresentadas algumas das abordagens sobre o Estado capitalista classificadas como novas tendências teóricas.

Claus Offe procura investigar como o caráter de classe do Estado traduz-se em termos práticos em suas políticas e, para tanto, estabeleceu os conceitos de "mecanismos seletivos" segundo os quais o Estado atua. Offe argumenta que é difícil perceber a natureza de classe do Estado capitalista quando este se encontra em funcionamento normal e que só em momentos de crise a sua natureza de classe torna-se evidente.

Alan Wolfe, outro teórico abordado no item 2.4, procura dar mais objetividade às abstrações da corrente hegeliano-marxista recorrendo a elementos da análise estruturalista. Wolfe identifica na atividade social dos homens a fonte de poder do Estado, que é concebido como a instituição política responsável pela perpetuação da política alienada, ou seja, a extração de poder dos homens e reimposição do mesmo sobre estes. Assim como Marx considera o trabalho alienado, uma distorção da necessidade produtiva dos homens, Wolfe acredita que a política alienada seja uma distorção da comunidade.

Por fim, são apresentadas as idéias de James O'Connor e a sua teoria da crise fiscal. O'Connor também afirma que o Estado capitalista exerce duas funções básicas: a de acumulação e a de legitimação. Desenvolve uma metodologia que permite a verificação do exercício das funções básicas do Estado através da leitura do orçamento, concluindo que a expansão da acumulação privada de capital, principalmente do setor monopolista, hegemônico na atualidade, é viabilizada pela socialização dos seus custos via crescimento das despesas estatais. Dessa forma, a crise fiscal do Estado é o resultado dessa socialização dos custos e da apropriação privada dos lucros, o que, por sua vez, gera uma tendência de crescimento dos gastos estatais maior do que a capacidade de arrecadação de receitas.

A crise fiscal do Estado é, portanto, vista como um fenômeno estrutural, e resultado da sua natureza de classe capitalista.

Pode-se verificar que os autores vinculados às teorias de enfoque estruturalista e os classificados como representantes das novas tendências, concordam, em linhas gerais, que o Estado capitalista cumpre duas funções fundamentais. Uma função de acumulação, usando a terminologia de O'Connor, que corresponde à sua atuação em apoio à acumulação privada de capital, e uma função de legitimação que refere-se à necessidade de mistificar a sua natureza de classe, bem como reprimir e controlar as reivindicações das classes dominadas e exploradas.

A metodologia de James O'Connor, por permitir uma verificação prática da natureza de classe do Estado e das suas funções básicas, através da leitura do orçamento, será utilizada nesta monografia como instrumento de análise da ação do Estado da Bahia. Mediante a verificação do caráter distribuidor ou concentrador de renda do gasto estatal, buscar-se-á identificar o cumprimento, pelo Estado da Bahia, das suas funções de acumulação e legitimação no período compreendido entre 1978 e 1992.

3. A INTERVENÇÃO ESTATAL NO BRASIL

Neste capítulo pretende-se efetuar uma análise panorâmica da intervenção do Estado na economia ao longo deste século. Não tendo a pretensão de esgotar o tema, trata-se, apenas, de oferecer um referencial histórico que possibilite uma reflexão a cerca do papel que teve o Estado no desenvolvimento do capitalismo no país das características dessa intervenção que a fazem ter um caráter evidente de classe.

Serão apresentadas esquematicamente, as funções que o Estado tem desempenhado em favor do desenvolvimento do processo de acumulação capitalista bem como as maneiras pelas quais este tem buscado legitimar-se perante a sociedade.

3.1. Intervenção do Estado e setor cafeeiro (1)

O êxito da cultura do café no final do século XIX resultou num processo crescente de aumento da produção o que, posteriormente, redundou numa crise de superprodução.

Reunida em 1906 no município de Taubaté, a burguesia cafeeira celebra o convênio que institui uma política voltada à defesa da cafeicultura. Denominada "política de valorização", constituiu na proposição dos seguintes pontos :

- a) intervenção do governo no mercado no sentido de comprar os excedentes e

1. Este sub-item baseou-se em : FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil* São Paulo : Companhia Editora Nacional. 1970.

reestabelecer o equilíbrio entre oferta e procura do café;

b) financiamento dessas compras através de empréstimos estrangeiros;

c) cobrança de um novo imposto fixado em ouro sobre cada saca de café exportada a fim de cobrir o serviço desses empréstimos;

d) adoção de políticas desestimuladoras à expansão das plantações a serem empreendidas pelos governos dos estados produtores.

As primeiras medidas da política de valorização foram postas em prática pelo estado de São Paulo e não contou com o apoio do Governo Federal. O sucesso obtido fez com que, posteriormente, o Governo da República viesse a ser obrigado a assumir a responsabilidade maior na política em defesa da cafeicultura.

"O êxito financeiro da experiência veio consolidar a vitória dos cafeicultores que reforçaram o seu poder e por mais um quarto de século - isto é, até 1930 - lograram submeter o governo central aos objetivos de sua política econômica." (Furtado, 1970, p. 180)

Os estímulos artificiais gerados pela política de valorização fizeram a produção voltar a crescer. Contudo, as exportações mantinham-se estabilizadas, pois a demanda internacional pelo produto não acompanhava a evolução da oferta.

A crise econômica mundial que ocorre no ano de 1929 coincide com o início da nova crise de superprodução de café, o que praticamente impossibilitou o governo de lançar mão dos mecanismos anteriormente utilizados em defesa da economia cafeeira. A obtenção de novos empréstimos externos, por exemplo, era praticamente impossível devido à profunda depressão mundial. A opção de abandonar os cafezais e não efetuar a colheita não se constituía na solução mais apropriada para diminuir a oferta pois faria recair sobre os produtores todo o prejuízo da perda do produto. Classe hegemônica na formação social brasileira de então, a burguesia do café dispunha de meios de transferir para a sociedade os prejuízos sofridos em função da superprodução. É o que se depreende do trecho de Furtado transcrito a seguir :

"... a economia havia desenvolvido uma série de mecanismos pelos quais a classe

cafeieira lograra transferir para o conjunto da coletividade o peso da carga nas quedas cíclicas anteriores. Seria de esperar, portanto, que se buscasse por esse lado a linha de menor resistência." (Furtado, 1970, p. 187)

Sem ferir à regra o Estado atuou no sentido de apoiar a acumulação de capital do setor cafeeiro e diminuir as perdas da então classe dominante utilizando, contudo, a política cambial como instrumento.

O preço internacional do café, bem como de todos os produtos primários, sofreu uma acentuada queda em fins de 1929 devido à grande acumulação de estoques, à rápida liquidação das reservas metálicas brasileiras, e às dificuldades de financiamento das grandes safras futuras.

A queda acentuada do preço internacional do café e a falência da conversibilidade levaram à diminuição do valor externo da moeda, o que aliviou o setor cafeeiro exportador. Por outro lado, as importações sofreram com essa desvalorização cambial e a alta dos preços dos produtos importados significou uma transferência das perdas do setor cafeeiro para a coletividade. O alívio provocado pela desvalorização cambial ao produtor de café estimulava a oferta do produto, o que acarretava nova baixa de preços e nova desvalorização cambial. Era um círculo vicioso que precisava ser interrompido. Era indispensável diminuir a oferta efetivamente e a política cambial por si só não resolvia o problema. Em outras palavras, fazia-se necessário financiar a retenção dos estoques, pois abandonar a colheita significaria concentrar as perdas no setor cafeeiro. Também a retenção de estoques não era suficiente, pois não havia possibilidade de venda do produto num prazo razoável, devido à perspectiva de que a produção prevista para os anos seguintes fatalmente superaria a capacidade de absorção do mercado internacional. Assim, impunha-se a destruição das colheitas excedentes como forma de diminuir efetivamente a oferta e, conseqüentemente, impedir a continuidade da queda dos preços.

O Estado Brasileiro, ao adotar as políticas de retenção de estoques, compra e destruição de parcela da produção dos cafezais, atuava explicitamente em defesa dos interesses da então classe dominante : a burguesia agrário-exportadora produtora de café.

3.2 Intervenção do Estado e transição para uma economia industrializada. (2)

A política de defesa do setor cafeeiro contribuiu para a manutenção da demanda efetiva e do emprego nos outros setores da economia brasileira e significou uma pressão sobre a estrutura do sistema econômico. Veja-se os trechos de Celso Furtado a esse respeito :

"... a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anti-cíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados... .. estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes." (Furtado, 1970, p. 192)

A crise do café e a política anti-cíclica executada pelo governo resultaram num estímulo às atividades produtivas voltadas para o mercado interno. A demanda interna passa a se constituir num fator de atração de investimentos maior do que a demanda externa.

É nesse contexto que começa a operar uma transformação da economia brasileira a partir do chamado deslocamento do centro dinâmico. O mercado interno, nos anos que sucedem a crise do café, passa a se constituir no setor dinâmico da economia. Neste período, ocorre uma verdadeira migração de capitais dos setores exportadores, notadamente do setor cafeeiro, para os setores produtores de mercadorias destinadas ao mercado interno. Mesmo a baixa capacidade de importação de equipamentos não significava obstáculos para aumentar a capacidade produtiva destes setores, pois a primeira fase da expansão da oferta dos produtos destinados à comercialização interna baseou-se na utilização mais intensiva da capacidade produtiva já existente, o que, por sua vez, ao elevar a rentabilidade do capital destes setores, criou os fundos necessários à sua posterior expansão. Além disso, poderiam ser adquiridos bens de capital do exterior a preços excessivamente baixos, quando tratavam-se de equipamentos de segunda mão provenientes de fábricas fechadas em virtude da grave crise industrial. Posteriormente, o aumento da demanda desses bens de capital aliado

2. Sub-item também baseado em FURTADO, Celso, op. cit.

à elevação dos preços de importação decorrente da desvalorização cambial da moeda, favoreceram o início da instalação de uma indústria de bens de capital nacional, apesar das dificuldades oriundas do fato do Brasil ser um país dependente. O estímulo à implantação desse tipo de indústria no Brasil foi fruto das dificuldades que a importação sofria naquele período.

"... a economia não somente havia encontrado estímulo dentro dela mesma para anular os efeitos depressivos vindos de fora e continuar crescendo, mas também havia conseguido fabricar parte dos materiais necessários à manutenção e expansão de sua capacidade produtiva." (Furtado, 1970, p. 199)

3.3 Industrialização e ampliação do debate ideológico. (3)

Ao longo dos anos 50 e 60, a consolidação das características urbano-industriais no Brasil acentuou o debate com os antigos interesses agrário-exportadores. A intensa discussão política que se travava no país influenciou decisivamente o pensamento econômico brasileiro sobre a intervenção do Estado na economia.

Na década de 50, a intelectualidade brasileira dividia-se em duas tendências ideológicas : uma linha, ligada aos interesses da burguesia agrário-exportadora, defendia o liberalismo econômico; a outra, ligada aos interesses da ascendente burguesia industrial, defendia a intervenção do Estado na economia para avançar a industrialização do país.

A partir do final da década de 40, a CEPAL (4) se constitui na principal corrente de pensamento econômico na linha do desenvolvimentismo a qualquer custo. Defendia a industrialização e o planejamento e contribuiu decisivamente para a elaboração dos planos de governo praticados na segunda metade da década de 50.

3. Sub-item baseado em : MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira* São Paulo : Polis & Vozes. 2ª ed. 1984.

4. Comissão Econômica para a América Latina, da Organização das Nações Unidas.

A ideologia desenvolvimentista expandia-se no Brasil com apoio de grande parte da esquerda brasileira, inclusive do Partido Comunista do Brasil, então PCB. Em 1955, é criado pelo governo Kubitschek o Instituto Superior de Estudos Brasileiros. Originado de um grupo de intelectuais de centro-esquerda, o ISEB constituiu-se num órgão do governo encarregado de discutir os grandes problemas nacionais bem como auxiliar na elaboração dos programas de governo. Reuniu os principais pensadores da intelectualidade progressista brasileira, que estabeleceram as bases da ideologia nacional - desenvolvimentista.

3.3.1 O nacional - desenvolvimentismo.

Segundo Guido Mantega, "o desenvolvimentismo foi a ideologia que mais diretamente influenciou a economia política brasileira e também, de um modo geral, todo o pensamento econômico latino-americano. Herdeiro direto da corrente Keynesiana que se opunha ao liberalismo neoclássico, esse ideário empolgou boa parte da intelectualidade latino-americana nos anos 40 e 50, e se constituiu na bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista nos países de ponta desse continente." (Mantega, 1984, p. 23)

A ideologia nacional desenvolvimentista não se limitou à área da discussão teórica e acadêmica mas influenciou marcadamente as políticas econômicas e o planejamento governamental.

3.3.1.1 O pensamento da CEPAL

A CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina surge a partir da publicação, em 1950, do texto do Doutor Raul Prebisch, "El Desarrollo Económico de América Latina y Algunos de sus Principales Problemas" (Nova Iorque, CEPAL, ONU, 1950) e do "Estudio Económico de América Latina" (Nova Iorque, CEPAL, ONU, 1951).

No Brasil, a CEPAL influenciou o pensamento dos mais importantes estudiosos sobre a realidade sócio-econômica brasileira, como Celso Furtado, Fernando H. Cardoso, Maria da Conceição Tavares e outros.

As principais preocupações da CEPAL eram identificar as principais causas do subdesenvolvimento e encontrar maneiras de superar o atraso em relação aos países do centro.

A CEPAL argumenta, contrariamente à idéia da teoria clássica de que as vantagens comparativas da especialização em produtos primários pelos países periféricos propiciaria o desenvolvimento destes, que os países atrasados sofriam inúmeras desvantagens no mercado internacional devido justamente a essa especialização. O atraso das forças produtivas nos países periféricos, aliado ao desenvolvimento industrial e tecnológico dos países centrais, fazia com que o comércio entre esses países provocasse a chamada deterioração dos termos de intercâmbio da periferia.

O subdesenvolvimento é visto como resultante da estrutura interna dos países periféricos caracterizada pela especialização em produtos primários destinados à exportação, pela baixa interrelação entre os setores produtivos, pelos altos níveis de desemprego, pela baixa organização sindical dos trabalhadores, pela insuficiente capacidade de aquisição de bens industriais importados e pela alta concentração fundiária nas mãos de uma minoria.

Segundo a CEPAL, somente uma política de desenvolvimento industrial que fosse capaz de reorientar o crescimento dessas economias, privilegiando o mercado interno, poderia tirá-las dos subdesenvolvimento. Para tanto, o Estado terá um papel fundamental seja como planejador das modificações ou até mesmo como agente econômico direto. A idéia cepalina de desenvolvimento nacionalista, contudo, não descartava a participação do capital estrangeiro. Ao contrário, atribuía a este uma importância fundamental no processo de industrialização devido à escassez de capital nos países latino-americanos. O trecho de Guido Mantega a seguir transcrito explicita bem a sua opinião a esse respeito :

"... verifica-se que a CEPAL propunha o desenvolvimento nacional mais do que propriamente nacionalista, vale dizer, um desenvolvimento baseado nas atividades industriais e na dinâmica interna da economia, com menos dependência do mercado internacional de produtos primários, porém, sem maiores restrições para a 'ajuda externa' que viesse reforçar o chamado desenvolvimento 'para dentro'. Entretanto, a crítica ao imperialismo comercial e financeiro, devida principalmente à deterioração dos termos de intercâmbio das exportações latino-americanas, dotava-a de um verniz nacionalista que encobria a sua postura convidativa ao capital estrangeiro disposto à industrialização da periferia." (Mantega, 1984, p. 40)

A CEPAL defendia o desenvolvimento econômico acreditando ser esta a única forma de superar a miséria e o atraso da grande maioria da população dos países periféricos. Acreditava que o desenvolvimento capitalista beneficiaria não apenas a burguesia industrial mas todas as classes sociais. Assim, apesar de defender a intervenção do Estado na economia, a CEPAL incorporava na sua linha de raciocínio a visão neoclássica de que o desenvolvimento capitalista pode por si só reduzir as desigualdades sociais. Para a CEPAL, o "... subdesenvolvimento nada mais é... ..do que a ausência de capitalismo e não o seu resultado." (Mantega, 1984, p. 42)

O Estado é visto como um promotor do desenvolvimento e dotado de uma racionalidade que o faz sujeito das transformações da estrutura econômica da sociedade. Como visto no Capítulo 2, é uma visão de Estado acima das classes sociais, ou seja, um Estado que ao invés de ser a expressão da luta de classes é encarado como instrumento dotado da capacidade de superar contradições, isto é, um Estado substituto das contradições do capitalismo.

A partir da década de 60, a CEPAL reconhece que a estratégia de desenvolvimento interno, a despeito do nível de industrialização alcançado, não diminuiu as desigualdades sociais mas, ao contrário, as agravou.

A CEPAL representou os interesses de diversos grupos sociais, inclusive segmentos militares, desejosos de uma ideologia de caráter nacionalista que se convertesse em planos de desenvolvimento econômico.

3.3.1.2 O Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB.

O ISEB surge no ano de 1955 e é fechado pelo golpe militar de 1964.

Apesar da heterogeneidade teórica e política dos seus membros o ISEB possuía uma linha nacional-desenvolvimentista que lhe atribuía relativa unidade ideológica. Possuía em seus quadros intelectuais como Nelson Werneck Sodré, Guerreiro Ramos, Inácio Rangel e Hélio Jaguaribe.

A teoria do ISEB considerava que a história era uma sucessão de fases progressivas sendo que a fase vigente daria lugar a uma fase posterior mais avançada. Defendia a libertação da Nação do jugo da dominação imperialista e, para tanto, seria necessário

desenvolvimento pleno do capitalismo a partir da aliança dos trabalhadores rurais e urbanos com a burguesia urbano-industrial, contra os interesses retrógrados das oligarquias latifundiárias. Os intelectuais do ISEB, ao defenderem a necessidade da revolução democrático-burguesa no Brasil, chegavam a afirmar que a contradição capital-trabalho era secundária diante da necessidade de industrialização do País e da luta contra a aristocracia rural.

Embora houvessem divergências no seio do ISEB quanto a participação do capital estrangeiro no processo de industrialização do país, a teoria isebiana comungava com as principais idéias da CEPAL, notadamente com a necessidade de se promover um desenvolvimento capitalista baseado na industrialização e no privilegiamento do mercado interno.

Assim, na década de 50, quando o estágio de desenvolvimento das forças produtivas internas já fazia da indústria a principal forma de exploração do excedente gerado pelo trabalho, grande parte da esquerda brasileira, a burguesia industrial e parcela significativa da intelectualidade acreditavam que a miséria e o baixo nível de vida de ampla parcela da população eram resultados do atraso na estrutura agrária do Brasil.

3.4 O Nacional-Desenvolvimentismo e o Planejamento Estatal : JK - João Goulart (5)

A ideologia nacional-desenvolvimentista que toma vulto nos anos 50 constituía a base de legitimação do Estado brasileiro. Essa ideologia legitimava a acumulação de capital no país, que atravessava um dos seus momentos históricos de maior liberdade democrática, política e sindical, com eleições livres e diretas para os principais cargos públicos executivos. Os interesses da burguesia industrial eram encarados como sendo de todo o povo brasileiro pois, como dito, a contradição

5. Sub-item baseado em : MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira* São Paulo : Polis & Vozes. 2ª ed. 1984.; CARDOSO, M. L. *Ideologia do Desenvolvimento. Brasil : J.K. - J.Q.* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987. p. 371 & MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In : LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil* São Paulo : Perspectiva, 1970. p. 51-68.

capital-trabalho era relegada a segundo plano. Contudo, a industrialização deslanchou no País mas as condições de vida do povo deterioraram-se.

A estratégia econômica do nacional-desenvolvimentismo foi efetivamente posta em prática mas os resultados obtidos não foram aqueles pregados efusivamente pelos seus defensores, como a superação da miséria e a melhoria da qualidade de vida do povo brasileiro.

Através do planejamento econômico, o Estado desempenhou a regulação da economia e o papel de agente econômico direto em setores estratégicos.

3.4.1 O governo JK e o Plano de Metas (1956/61)

O Plano de Metas foi considerado por muitos autores como o início do processo de planejamento efetivo da economia pelo Estado. Resultado das análises efetuadas pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e pelo Grupo Misto BNDE - CEPAL, identificava as áreas em que o Estado deveria prioritariamente beneficiar com os seus recursos, a exemplo dos setores de transporte e energia. Segundo Mantega, o Plano de Metas consistia em "... um extenso programa de incentivos ao setor privado, combinado com a atuação das instituições e empresas estatais, resultando na mobilização de um volume inédito de recursos." (Mantega, 1984, p. 73)

Através do Plano de Metas, o Estado atuava de maneira a promover a integração dos vários setores da economia e, criando empresas estatais, atuava diretamente nos setores onde a iniciativa privada tinha se revelado incapaz, como por exemplo, a infraestrutura. O Estado também criava linhas de crédito, notadamente junto ao BNDE, caracterizadas pelo longo prazo de restituição e por juros reais negativos, o que na prática significava uma doação de recursos ao capital privado, avalisava os empréstimos externos, facilitava a importação de máquinas, equipamentos e insumos básicos através de políticas cambiais favoráveis como também consentia isenções fiscais e tarifas protecionistas às indústrias em implantação.

O Estado atuava de maneira a garantir a acumulação lucrativa do capital privado destinando recursos tanto para reduzir os custos do capital constante dos

capitalistas, como os da reprodução da força de trabalho, ou seja, do capital variável. A sua atuação confirma explicitamente as hipóteses de James O'Connor sobre a função de acumulação do Estado capitalista, expostas no capítulo anterior. O Estado também desempenha o papel de agente econômico direto atuando no setor infra-estrutural, setor menos lucrativo para o capital privado pois exigia grande volume de investimentos e longo prazo de retorno, bem como procurava facilitar o acesso do capital estrangeiro à economia brasileira, tanto na forma de empréstimos ou financiamentos, como de investimentos diretos.

Em suma, a intervenção do Estado na economia empreendida através do Plano de Metas não atendeu aos interesses da maioria da população brasileira, que viu suas condições materiais de existência deteriorarem-se ainda mais, mas sim beneficiou os setores mais modernos da burguesia vinculados à acumulação monopolista. Inevitavelmente, o desenvolvimento capitalista e a "máxima valorização do capital" pressupõe "a máxima exploração dos trabalhadores". (Mantega, 1984, p. 76)

Assim como o Estado representa em última instância os interesses da classe dominante, o planejamento estatal não pode ser considerado senão como um conjunto de medidas racionalmente elaboradas com a finalidade de garantir, nas melhores condições, a reprodução ampliada do capital. Portanto, contrariamente à argumentação legitimadora de que o planejamento tem por finalidade melhorar as condições materiais de existência das classe menos favorecidas, ele, no máximo, incorpora certas concessões, tipo políticas sociais compensatórias. Mesmo assim, essas concessões irão depender da capacidade que o sistema apresente, e do nível atingido pela luta de classes. Exemplo de planejamento que incorpora medidas sociais foi o empreendido pela social-democracia européia no pós-guerra que, ao assumir o comando do Estado, estabeleceu as bases do chamado Estado "Welfare".

3.4.1.1 O Nacional-Desenvolvimentismo como legitimação do Estado : o discurso Juscelinista.

O desenvolvimento econômico é visto por Juscelino Kubitschek como a única maneira de diminuir a pobreza e aumentar o nível de consumo das massas. A diminuição da pobreza é a consequência natural prevista do desenvolvimento econômico, principalmente, da expansão da indústria de base.

JK argumentava que a pobreza e o subdesenvolvimento não eram fatalidades imutáveis. Bastaria que existisse empenho e disposição da sociedade para o desenvolvimento, que a miséria poderia ser superada. Contudo, para que o país alcançasse a prosperidade era necessário que existissem paz política e social e ordem interna.

É frequente no discurso juscelinista a idéia de que a miséria de um povo é um fator potencial de subversão. Mais do que em ideologias, é na miséria que está a origem das contestações e conspirações contra o regime democrático-burguês. Portanto, a repressão deve ser encarada mais como aspecto econômico-social do que propriamente policial. A luta contra a miséria, ou seja, o desenvolvimento econômico é a forma mais eficaz de se combater a subversão e de se conduzir a luta contra a ameaça do comunismo.

O desenvolvimento é encarado como condição necessária à segurança interna. Por outro lado, a ordem é também vista como necessária ao processo desenvolvimentista. Assim, pode-se afirmar que existe, na concepção juscelinista, uma determinação mútua entre processo de desenvolvimento e a segurança.

O principal fator de integração da maioria dos países do ocidente, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos, é a existência de liberdades democráticas. Quando a democracia é ameaçada em qualquer um dos componentes vitais do sistema capitalista, é o próprio sistema que se ressent e é ameaçado. Consequentemente, como a estagnação e a pauperização são as origens da subversão e do comunismo e são nos países subdesenvolvidos onde se encontram essas características, todo sistema é corresponsável pelo desenvolvimento dos seus elos mais fracos : os países subdesenvolvidos. O apelo aos EUA para ajuda ao plano desenvolvimentista está explicado nos seguintes trechos de discursos de JK :

"... que os Estados Unidos inspirados na aliança para o progresso, empunhem essa bandeira... .. a fim de que, pelo desenvolvimento, possamos salvar a democracia, a liberdade e a unidade da família americana" (Cardoso, 1987, p.136)

"Não há meio mais certo de enfrentar o inimigo da democracia do que suprimir-lhe os argumentos. Melhorar o nível de vida do povo é a grande arma da democracia" (Cardoso, 1987, p.136)

A ideologia juscelinista pode ser entendida como uma vontade política de "... mudar dentro da ordem, para garantir a ordem". (Cardoso, 1987, p. 207)

O desenvolvimentismo baseia-se nas noções de Nação e soberania, que constituem a sua base política.

O conceito de nacionalismo compreende três qualificações : o nacionalismo patriótico, o nacionalismo internacionalista e o nacionalismo anti-comunista. O nacionalismo patriótico é aquele que se exerce através do fortalecimento nacional em termos econômicos e democráticos, condição necessária à conquista da soberania, ou seja, da igualdade com as nações ricas e democráticas. O nacionalismo internacionalista é aquele em que o desenvolvimento é visto como um processo que necessita de cooperação do estrangeiro pois o mesmo objetiva uma integração mais completa à ordem do sistema internacional vigente. O nacionalismo anti-comunista é aquele que entende desenvolvimento como uma forma de combate radical à subversão, pois supõe que esta é produto do subdesenvolvimento, e contribui ainda mais para a integração da Nação ao bloco ideológico a que pertence, ou seja, o bloco democrático-ocidental.

Assim, pode-se verificar que a ideologia nacional-desenvolvimentista, efetivamente posta em prática através do planejamento governamental e abrangendo indistintamente os conceitos de nacionalismo vistos no tópico anterior, cumpriu na verdade a função de viabilizar a acumulação de capital, em escala ampliada, dos setores mais dinâmicos da economia, revestida de um caráter social como se objetivasse, no final das contas, a superação da miséria no país. O discurso juscelinista, assim, cumpre explicitamente a função de legitimação da intervenção do Estado, o que o faz parecer, ilusoriamente, um instrumento neutro, acima das classes sociais, promotor do bem comum.

3.4.2 O governo João Goulart e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (6)

Após recuperar os poderes do presidencialismo com o plebiscito de 1963, o governo

6. Sub-item baseado em : MACEDO, Roberto. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In : LAFER, Bete Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo : Perspectiva, 1970. p. 51-68.

Goulart passa a ser orientado pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado pela equipe chefiada pelo então Ministro do Planejamento, Celso Furtado.

O ano de 1962 caracterizou-se pelo declínio da taxa de crescimento da economia, indicativo do posterior período de estagnação econômica. Havia também a elevação das taxas inflacionárias que, naquele ano, alcançou a então taxa recorde de 51 %, e da dívida externa, consequência dos sucessivos déficits no balanço de pagamentos. No plano político, sucediam-se crises desencadeadas pela renúncia de Jânio Quadros. O clima de liberdade democrática favorecia o fortalecimento dos movimentos sindical e de reivindicações sociais. Uma sensação de desordem e falta de rumo caracterizavam o país naquele momento histórico. É neste contexto que o Plano Trienal vem a lume, tornando-se objeto de interesse e esperanças da coletividade.

Os objetivos do plano eram retomar o ritmo de desenvolvimento verificado entre os anos 57-61 (cerca de 7% a.a.); conter o processo inflacionário; corrigir algumas desigualdades na distribuição da renda, tanto no aspecto pessoal quanto regional; empreender reformas de base, como as administrativa, bancária, fiscal e agrária, bem como reescalonar a dívida externa. Em linhas gerais, o plano buscava atacar os problemas existentes no país naquele período.

O Plano Trienal pretendia constituir-se num esforço inicial objetivando a implantação efetiva do planejamento na ação do governo. É o que se depreende do próprio texto oficial do plano a seguir transcrito :

"No planejamento, como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma que a solução de um venha a facilitar a dos demais. O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização dos problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados êsses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento." (Lafer, 1970, p. 53-54)

Observa-se que o próprio texto oficial do plano tratava de evidenciar o seu caráter despretencioso a fim de reduzir eventuais exageros quanto às expectativas da sua consecução.

O Plano Trienal não faz nenhuma alusão ao esgotamento do processo de crescimento da economia através da substituição de importações e, ao contrário, traz claras indicações que se pretendia insistir naquele modelo .

O Plano Trienal veio a fracassar antes mesmo do golpe de estado que derrubou João Goulart do poder, se considerarmos as metas previstas e os resultados obtidos no ano de 1963.

Não se conseguiu a retomada do desenvolvimento econômico nem o controle do processo inflacionário.

3.5. Desenvolvimento e segurança nacional : o regime militar.

A principal função do Estado brasileiro nas últimas décadas tem sido a viabilização da internacionalização do capital, estabelecendo, para tanto, uma ordem social capaz de garantir esse processo, impedindo que interesses contrários o inviabilizem. Tal política do Estado pode ser expressa a partir de dois conceitos : "Desenvolvimento", ou seja, internacionalização do capital, "Segurança Nacional", ou seja, uma ordem social interna adequada ao modelo de desenvolvimento adotado.

3.5.1 A doutrina da segurança nacional : a legitimação "restrita". (7)

O Brasil pós-64 representa o melhor exemplo de Estado legitimado pela ideologia da segurança nacional.

7. Sub-item baseado em : COMBLIM, Pe. Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional - O Poder Militar na América Latina* Rio de Janeiro : Civ. Brasileira. 3ª ed., 1980.

A estratégia de implantação do regime foi preparada durante 15 anos até a data da sua efetiva instalação, em março de 64. A fundação da Escola Superior de Guerra em 1949 representa o início da preparação direta para a implantação do regime militar em 1964.

No Brasil há uma tradição de intervenção do exército na política. Desde os tempos do Império, passando pela instauração da República, pela derrubada da "República Velha" em 1930, pela ascensão e deposição de Getúlio Vargas, os militares estiveram ativamente presentes na vida pública. Mesmo no período compreendido entre 1945 e 1964, onde havia uma maior democracia, inclusive com a realização de quatro eleições presidenciais, os militares sempre intervinham na vida política. Em todas essas quatro eleições havia pelo menos um candidato militar, sendo que a primeira delas, realizada em 1945, contou com dois candidatos militares e foi vencida por um deles, o General Eurico Dutra. Todavia, a intervenção militar de março de 1964 representou uma ruptura com o estilo das intervenções passadas pois caracterizou-se por algo novo : a doutrina da Segurança Nacional.

É com a fundação da Escola Superior de Guerra que efetivamente se inicia a construção do sistema de Segurança Nacional.

Essa escola surge a partir do fim da 2ª Guerra Mundial com o objetivo de formar civis e militares que irão constituir-se numa nova classe de dirigentes. Profundamente influenciada pela ideologia da Segurança Nacional americana, foi orientada durante 12 anos por uma missão militar dos EUA cujo objetivo era adaptar o sistema à realidade brasileira.

Gozando de grande independência em relação ao exército, marinha e aeronáutica, a ESG dependia exclusivamente do Estado-Maior das Forças Armadas.

O Exército brasileiro se apresentava muito dividido, antes de 64, em relação aos problemas políticos brasileiros. Havia uma forte ala nacionalista, mobilizada pelo Movimento de Nacionalização do Petróleo, cuja tendência era de esquerda. Expressava-se politicamente através do Clube Militar e, provavelmente, não pretendia tomar o poder. Também havia uma ala de centro que defendia a função profissional do Exército e as instituições representativas. Por fim, existia a tendência representada pela ESG que não se expunha pois conspirava contra o governo João Goulart.

A conspiração contra Jango envolvia vários setores da sociedade, tanto civis como militares, mas foi a ESG que impôs o General Castelo Branco à presidência e a doutrina da Segurança Nacional como instrumento de governo do país.

No contexto da guerra fria, a adoção da doutrina da Segurança Nacional demonstrou claramente a superioridade americana no Brasil.

A doutrina da Segurança Nacional tinha como conceitos teóricos básicos a geopolítica, a bipolaridade e a guerra total.

Segundo Comblim, "...a geopolítica estuda a relação entre a geografia e os Estados, sua história, seu destino, suas rivalidades, suas lutas. Difere da geografia política no sentido de que procura nos dados geográficos orientações para uma política : através dela, os Estados procuram em sua geografia os sinais de seu destino. Ela visa o futuro. É a ciência do projeto nacional. É o fundamento racional dos projetos políticos." (Comblim, 1980, p. 24-25)

A bipolaridade é a divisão maniqueísta do mundo em dois blocos : o ocidental, democrático, livre e bom; e o comunista, inimigo da democracia, das liberdades e da moral cristã.

O conceito de guerra total aplica-se à guerra fria travada entre os dois blocos antagônicos em que o mundo se divide. Embora evite o confronto armado, é uma guerra permanente, travada nos planos econômico, político, psicológico e militar. A guerra fria é uma guerra total entre dois sistemas antagônicos entre si, pois a sobrevivência de um se constitui em ameaça constante ao outro.

É através destes conceitos teóricos que o sistema implantado no Brasil articula-se com os outros países do bloco ocidental, notadamente os EUA. O Brasil, para os militares da ESG, tanto por motivos geográficos como morais, em a obrigação de lutar com todas as armas para manter-se aliado do bloco ocidental.

O Estado autoritário pós-64, além da repressão militar, também terá como fator de legitimação o discurso tecnocrático, pois, ao valorizar a lógica e a racionalidade tecnicista, dotava a ação econômica dos dirigentes estatais de um pretensão caráter científico não questionável pelos cidadãos comuns.

3.5.2 Estado Militar e Acumulação Capitalista (8)

Do início do século XX ao fim da década de 60, as relações econômicas internacionais baseavam-se em sistemas de produção localizados nas economias capitalistas nacionais.

O Brasil inseria-se neste contexto internacional subordinando-se às exigências tanto do comércio mundial e dos monopólios financeiros internacionais como das economias avançadas com as quais mantinha relações.

Até o início da década de 50, o Brasil era exportador de matérias-primas, notadamente produtos agrícolas, e importador de alguns produtos industrializados e insumos básicos.

Devido às limitações da balança comercial e à insuficiente capacidade de importação, o Brasil recorria constantemente aos créditos e financiamentos internacionais como forma de melhorar os termos de uma relação econômica desfavorável, resultado de sua posição subordinada no sistema mundial.

Como visto, as crises da economia cafeeira e as duas grandes guerras mundiais permitiram ao Brasil, conscientemente ou não, adotar políticas econômicas de corte nacionalista e desenvolvimentista, o que foi transformando o perfil produtivo agrário-exportador num sistema mais industrializado.

Nesse período, apesar da expansão e do domínio do capital comercial e financeiro na escala mundial, os sistemas produtivos industriais articulavam-se predominantemente em nível nacional. O processo de concentração e centralização do capital verificou-se dentro das fronteiras nacionais, o que resultou na expansão de alguns países europeus e dos EUA, no conceito de interesses e nas conseqüentes duas guerras mundiais.

8. Sub-ítem baseado em : AFONSO, Carlos A. & SOUZA, Herbert de. *O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil. A Crise Fiscal* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977 & MATHIAS, Gilberto & SALAMA, Pierre. *O Estado Superdesenvolvido. Das Metrôpoles ao Terceiro Munda* São Paulo : Brasiliense, 1983.

Até o início da década de 50, o sistema capitalista mundial era caracterizado pela orientação internacionalizante do capital financeiro e comercial mas articulado e determinado em nível nacional, notadamente pelo capital industrial. A relação dos sistemas produtivos nacionais com o sistema mundial comportava uma maior margem de ação para os sistemas nacionais e ao papel do Estado na orientação do processo econômico.

A partir das décadas de 50 e 60, o sistema capitalista mundial passa por transformações profundas cujos resultados, em linhas gerais, podem ser caracterizados pelo desenvolvimento das corporações multinacionais e, conseqüentemente, por um sistema do capital mundial que não mais se expressa somente por uma comercialização e sistema financeiro internacionalizados, mas por um sistema produtivo que passa a operar a nível multinacional, numa escala global. O capital industrial mundial, ou capital multinacional, passa a se constituir no elemento determinante do processo capitalista global.

É através deste novo contexto, de expansão das companhias transnacionais, que se pode compreender as transformações econômicas e políticas ocorridas no Brasil a partir do movimento militar de 64.

A industrialização brasileira surge a partir das guerras e crises mediante o processo de substituição de importações. Contudo, a partir da constituição e desenvolvimento das companhias transnacionais, a indústria brasileira orientar-se-á no sentido de subordinação à industrialização de caráter internacional, que passará a impor à indústria local a racionalidade e os interesses das multinacionais. A nível político, a expressão desse processo foi o movimento militar de 64.

Após a ocupação do espaço industrial brasileiro pelas companhias transnacionais, intensificada pelo milagre econômico brasileiro empreendido pelos militares, o setor agrário-exportador passa a ser controlado por mecanismos externos em decorrência da penetração crescente do capital multinacional na formação dos complexos agro-industriais, o setor extrativo-mineral-exportador passa ao controle direto do capital multinacional em associação ao Estado brasileiro e os setores industrial, nos ramos mais dinâmicos, e financeiro passam, também, ao controle do grande capital multinacional.

O desenvolvimento atual do capitalismo no Brasil foi viabilizado pela associação de

três agentes fundamentais, denominada indistintamente de Tríplice Aliança, Consórcio e Esquema Tripartite. São eles : o capital multinacional, controlando os setores mais dinâmicos da economia, o capital nacional associado ao internacional, atuando nos setores complementares e subsidiários do processo produtivo e o Estado brasileiro, garantindo a disciplina interna, implantando a infra-estrutura indústrial e de serviços pelo setor internacionalizado da economia.

Convivem ainda, no subsistema nacional, formas mais atrasadas de capitalismo operando subordinadamente aos interesses do grande capital, refletidos nas políticas econômicas do Estado brasileiro.

3.5.2.1 Intervenção do Estado na Acumulação do Capital Privado

A economia brasileira, ao se inserir na economia mundial, sofreu uma lógica da oferta particular, baseada na internacionalização do capital produtivo do centro para a periferia.

Como visto, o investimento estrangeiro no Brasil concentrou-se nos setores-chave da estrutura indústrial, os mais dinâmicos, e beneficiou-se da presença do Estado nos setores de bens pesados e semi-pesados, e na infra-estrutura.

A estrutura da oferta - a tecnologia - é transplantada dos países centrais para o Brasil sem levar em consideração as características peculiares do País, como por exemplo, a estrutura da demanda interna, tanto intermediária quanto final, a luta de classes ou grau de concorrência inter-capitalista. Foi praticamente imposta pelos países centrais.

Dessa forma, o Estado tem um papel fundamental na adaptação da estrutura da demanda à essa oferta importada, pois essa tecnologia gerava grande capacidade ociosa. A inexistência de uma demanda prévia impossibilitaria a valorização dos capitais dos setores de ponta. Assim, a adaptação da demanda intermediária foi realizada pela ação direta do Estado sobre certos segmentos da oferta, ou seja, pela ação do Estado como agente econômico direto. Por sua vez, a adaptação da demanda final empreendida pelo Estado objetivou acentuar o caráter excludente da demanda, ou seja, ampliar a capacidade de consumo das classes que já tinham acesso ao mercado de bens duráveis e restringir o consumo, das classes mais baixas, de bens

operários. Essa adaptação, portanto, foi empreendida pelo Estado através da implantação de um regime de acumulação baseado na exclusão da grande maioria da população dos benefícios do crescimento econômico. Em outras palavras, pode-se afirmar que a adaptação da demanda final à tecnologia imposta pelos países centrais realizou-se através de uma política deliberada de concentração de renda.

Como visto, a oferta - tecnologia - importada dos ramos mais dinâmicos - bens de consumo duráveis - e dos setores que produzem para estes ramos - bens intermediários - teve como consequência para as empresas a operação com grande capacidade ociosa e, portanto, altos custos. Por outro lado, a baixa dos salários reais dos operários praticamente não afeta a demanda dos bens de consumo duráveis. Contudo, o aumento da taxa de exploração e rotatividade da mão-de-obra, com o fim da estabilidade no emprego, reduzem sensivelmente os custos e atenua o peso da grande capacidade ociosa.

Devido ao fato da dimensão do mercado ser muito reduzida em relação às imposições de dimensionamento do lado da oferta, o aumento dos investimentos nos ramos mais dinâmicos só se torna possível, além da diminuição dos custos salariais, mediante aumento da taxa de exploração, com a redução da desigualdade entre a dimensão da demanda e a da oferta. Dois fatores contribuem para essa redução : a expansão do crédito ao consumo de bens duráveis, viabilizada também através da elevação da taxa de exploração, e a evolução da estrutura do emprego resultante da instalação e desenvolvimento da indústria de bens duráveis, o que possibilitou a certas camadas de trabalhadores, as classe médias, o acesso parcial ao mercado desses bens.

Em suma, o modelo de desenvolvimento adotado, voltado para a valorização do capital nos ramos de ponta da economia, exigiu um elevado custo social, uma crescente concentração da renda, desigualdades regionais, marginalização da maioria da população dos benefícios do desenvolvimento, abandono de políticas de bem-estar social, aumento significativo da dívida externa e perda das margens de negociação política do Estado com o sistema capitalista mundial.

Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991, do Banco Mundial, o Brasil, dentre os 41 países que possuem dados recentes sobre distribuição de renda, detêm o triste recorde de maior concentração de renda. O Brasil é o país onde os 20% de maior renda detêm o maior percentual da renda nacional e os 20% mais

pobres detêm a menor parcela, dentre todos os países pesquisados. Devidamente, é o país que tem o maior índice de desigualdade, 27,5%, dado pela razão entre o total de renda detido pelos 20% mais ricos, 66,1%, e o total da renda detido pelos 20% mais pobres, 2,4%.

O relatório 1993 sobre Desenvolvimento Social da Organização das Nações Unidas ajuda ainda mais a caracterizar os resultados do modelo desenvolvimentista adotado no Brasil. Segundo este relatório, o Brasil ocupa a 70ª colocação na relação dos países com melhores índices de desenvolvimento social, atrás dos principais países latino-americanos, com o México, Argentina, Venezuela, Chile e Uruguai. O índice de desenvolvimento social considera no cálculo fatores como expectativa de vida e dados relativos à saúde e educação.

Segundo o "Mapa da Fome : subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar", elaborado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, órgão governamental vinculado à Secretaria do Planejamento da Presidência da República, no Brasil de 1993 cerca de 9,1 milhões de famílias ou 32 milhões de pessoas vivem em estado de total indigência, pois a renda mensal que percebem sequer permite a compra de uma cesta básica de alimentos. São 32 milhões de brasileiros, população equivalente à da Argentina, enfrentando a fome cotidianamente.

Todos estes índices e informações confirmam que o modelo de desenvolvimento econômico adotado, mesmo tendo nos colocado como o sétimo maior PIB do mundo, foi viabilizado pela ampliação e disseminação da miséria no país.

3.6. A crise fiscal

O papel desempenhado pelo Estado brasileiro no desenvolvimento do capitalismo, resultou no aumento dos gastos estatais requeridos pelo capital monopolista multinacional e, conseqüentemente, no déficit público.

A pressão exercida pelo capital multinacional sobre o Estado para o desenvolvimento da infra-estrutura física e de serviços fez com que este aumentasse o montante de sua dívida externa junto ao capital financeiro internacional, como forma de financiar o desenvolvimento, transferindo a carga da dívida à população como um todo na forma de tributos, sobre a renda e o consumo, cada vez mais elevados.

Quando o volume da dívida externa ultrapassa a sua capacidade como avalista e devedor, o Estado, pressionado pelo FMI, moderniza e intensifica os mecanismos de exploração tributária sobre as massas assalariadas, via reformas fiscais e financeiras. Contudo, como a capacidade taxável do Brasil, ou seja, a capacidade de tributação que não altera significativamente a capacidade de poupança, é muito baixa, o Estado é obrigado novamente a recorrer a empréstimos externos, o que, por sua vez, agrava ainda mais a crise fiscal.

Na década de 80, o Brasil mergulha na pior crise da sua história recente, caracterizada pela estagnação, altas taxas inflacionárias e pelo desequilíbrio estrutural das contas do setor público, originária da política desenvolvimentista baseada no endividamento externo.

Entre os anos 50 e 70, a intervenção do Estado foi o principal fator de desenvolvimento do capitalismo no país. Contudo, a partir do início dos anos 80 o Estado deixa de cumprir essa função e a economia pára de crescer.

O endividamento verificado na década de 70 atingiu tanto o setor privado como o Estado. Contudo, a carga do ajustamento das finanças privadas empreendido no início dos anos 80 foi suportada pelo Estado, que continuou se endividando.

Além disso, entre 1983 e 1989 verifica-se uma diminuição real da arrecadação e uma elevação da despesa corrente do Estado. O déficit público é, então, financiado pela inflação que é uma forma de socializar os custos da crise repassando-os à grande maioria politicamente desmobilizada e indefesa.

Com o fim da ditadura militar e o início da Nova República em 1985, a legitimação do Estado passa a se apoiar nos ideais de redemocratização e promoção da justiça social. Contudo, a grande coalizão política responsável pela transição negociada para um governo civil, que na prática continuou a excluir o povo dos processos decisórios no seio do Estado, terá como forma de sustentação política a distribuição clientelista de cargos governamentais aos diversos grupos de interesse corporativistas infiltrados na Nova República. As demandas orçamentárias de políticos e burocratas, representantes desses grupos, gestores de unidades de despesa estatal não encontravam praticamente nenhuma barreira durante a Nova República, devido ao interesse do governo em obter sustentação política. O resultado é o descontrole ainda maior das finanças públicas e o agravamento do déficit.

A estrutura de representação dos grupos de interesses econômicos junto ao Estado, vigente atualmente, possibilita a socialização dos seus prejuízos através da obtenção de benesses fiscais e regulatórias. Embora a ação de "lobbies" caracterizem, praticamente, todos os Estados democráticos-burgueses, no Brasil essa prática assumiu proporções alarmantes, muito em função da fragilidade das instituições democráticas que ressurgem após mais de duas décadas de sufocamento.

Outro mecanismo estatal vigente no país para exploração da maioria por minorias organizadas consiste na própria atividade regulatória do governo.

As agências criadas pelo Estado, por exemplo, destinadas à implantação e promoção de novas indústrias se transformam posteriormente, via de regra, em mecanismos de proteção dos interesses dos industriais daquele setor. É o chamado "Cartório", estrutura de proteção institucionalizada que atua no sentido de transferir para os consumidores todos os custos que por ventura ameacem as margens de lucro destes setores. Na verdade, a regulação estatal, como também, por exemplo, as Câmaras Setoriais, funcionam como uma espécie de conluio de produtores com o fim de prejudicar a competição e evitar uma diminuição da rentabilidade.

O mecanismo de socialização de prejuízos privados é uma prática que se institucionalizou no país e que confirma explicitamente as idéias de James O'Connor expostas no Capítulo 2.

Somente com uma efetiva organização da sociedade civil, notadamente dos setores que sempre arcaram com o ônus dos prejuízos dos grupos privados, de modo a haver um equilíbrio de forças políticas no seio do Estado é que se pode pensar numa solução para a crise fiscal brasileira que é, antes de tudo, uma crise social.

4. A INTERVENÇÃO ESTATAL NA BAHIA

O modelo de industrialização verificado na Bahia, ao adotar uma tecnologia intensiva em capital, foi incapaz de absorver a oferta crescente de mão-de-obra atraída pelo processo de urbanização da Região Metropolitana de Salvador.

Grande parte dessa oferta crescente de trabalhadores foi absorvida por diversas formas de sub-emprego no setor terciário, a níveis baixíssimos de remuneração.

Como consequência, deterioraram-se as condições de vida de ampla parcela da população da RMS, fato retratado pelos diversos indicadores sociais.

O crescimento econômico verificado nas décadas de 70 e 80 não garantiu a redução das desigualdades verificadas na distribuição da renda. Ao contrário, o que se constatou, como consequência da urbanização acelerada, foi o agravamento dessas desigualdades.

Assim, podemos afirmar que a característica da economia baiana na atualidade é a existência de, de um lado, um setor industrial dinâmico, integrado ao eixo centro-sul do País, baseado na produção de bens intermediários e altamente intensivo em capital e, de outro, uma deterioração das condições de vida de ampla parcela da população, principalmente da RMS.

Por outro lado, a expansão das atividades econômicas do Estado, especialmente com a implantação e funcionamento do Pólo Petroquímico de Camaçari, resultou também, num incremento significativo da arrecadação tributária do Estado, notadamente do