ESTADO CAPITALISTA: TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA DE INTERVENÇÃO E O PAPEL DAS BUROCRACIAS

*Pedro Roberto Jacobi**

RESUMO

Esse artigo apresenta uma tentativa de explicitar um marco conceitual, que possibilite captar alguns elementos constitutivos da dinâmica da intervenção estatal. O autor procura verificar a pertinência, para o capitalismo periférico, de teorias elaboradas no contexto do capitalismo avançado para analisar o caráter das políticas sociais no Brasil pós-64. O objetivo é aprofundar questões relativas à implementação das políticas no contexto burocrático-autoritário, às transformações no plano da intervenção e ao papel das burocracias na definição das políticas sociais.

Estado Capitalista em ação – do capitalismo avançado ao periférico: aspectos convergentes e diferenças estruturais

Esta reflexão representou um esforço no sentido de explicitar um marco conceitual que possibilite captar alguns elementos constitutivos da dinâmica da intervenção estatal. A partir de uma sucinta revisão de algumas das abordagens teóricas elaboradas no contexto do capitalismo avançado, procuramos verificar a sua pertinência na análise do quadro do capitalismo periférico e, mais especificamente, analisar o caráter assumido pelas políticas sociais no Brasil pós-64. Esta formulação em torno da ação do Estado permite-nos aprofundar questões relativas à implementação das políticas no contexto burocrático-autoritário, às transformações que ocorrem no plano da intervenção e ao papel desempenhado pelas burocracias na definição das políticas sociais.

Em primeiro lugar, ao tratarmos do Estado capitalista, estamos nos referindo a uma dinâmica contraditória das classes sociais, expressa através da aliança de frações de classe, cujos interesses conflitantes variam segundo o contexto (Poulantzas, 1981). Por outro lado, verifica-se que as transformações das relações entre o Estado e a economia, remetem a modificações substanciais das relações de produção capitalistas em toda sua complexidade e diversidade.

* Pesquisador do CEDEC, professor da PUC de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo.

Assim, a partir das transformações que ocorrem no palno da intervenção estatal e dos processos de socialização da produção, surgem novas abordagens que começam a questionar o que foi denominado uma concepção "instrumentalista" do Estado, que o vê como o agente executor dos interesses da burguesia e do capital(1). Esta argumentação maniqueísta e reducionista escamoteia um dado fundamental: o de que a contradição é essencial para se compreender o caráter do Estado e das relações de classes.

Assim, se é inegável que o Estado capitalista expressa os interesses das classes hegemônicas, não se pode negar que também se configura enqüanto a condensação de uma relação de forças sociais, expressando portanto as contradições das classes. Para Hirsch, *"a autonomia relativa do Estado com relação ao proletariado e à burguesia torna possível uma rede complexa de relações entre as classes da sociedade capitalista, rede estruturada de modo específico e mediatizada pelo Estado: a dominação da burguesia efetua-se por laços de diferentes tipos entre o Estado e as classes (e frações de classe) dominantes e dominadas. Isto quer dizer que a forma institucional concreta e o modo de ação do Estado são determinados pela estrutura (resultante das condições funcionais do exercício da dominação burguesa) destas relações de classe e pelas relações de força estabelecidas nas lutas de classe". (Hirsch, 1977:89).*

A dominação é contraditória porque, se por um lado o Estado exclui as classes dominadas, em certos momentos, face a necessidades geradas dentro do contexto da acumulação, suas demandas são introduzidas na dinâmica do processo decisório da intervenção estatal (Hirsch, 1977:93).

A concepção pautada na polarização da relação Estado/movimentos sociais tende a negar um dado cada vez mais presente na dinâmica das sociedades capitalistas, ou seja, o de que o Estado se bem age para assegurar a reprodução do capital, também se concretiza em domínios de ação funcionalmente vinculados à reprodução da força de trabalho, esfera vinculada à ação dos movimentos sociais.

Nesse sentido, o papel das instituições estatais e das diferentes funções concretas do Estado tem de levar em conta o campo das relações de classe, cujo eixo de articulação organizacional é o Estado, que freqüentemente não aparece como ele é (O'Donnell, 1980:80-81).

O Estado assume o papel de articulador e organizador da sociedade, independentemente de sua condição de suporte da vigência de certas relações de dominação, assumindo o papel de fiador de relações sociais. Nesses termos, o Estado capitalista não é diretamente o Estado dos capitalistas (O'Donnell, 1980:81). Trata-se de um Estado que tem de exercer funções contraditórias, de acumulação e de legitimação para criar as bases de um consenso, através da ação das suas instituições. *Assim, "a existência dessas instituições e seu peso notório na sociedade é uma das razões para que o Estado seja experimentado como exterioridade. Essa aparência de exterioridade fun-*

(1) Veja nota explicativa no final do artigo.

damenta-se no mascaramento da dominação, que subjaz as relações capitalistas de produção, e que determina que o Estado só apareça (como instituição) quando eventualmente invocado para apoiá-las" (O'Donnell, 1980:81).

Além de suas funções tradicionais, o Estado tem adquirido uma presença crescente no contexto da valorização do capital, notadamente na expansão da intervenção estatal nas atividades produtivas. Nas economias capitalistas desenvolvidas, sua crescente participação na economia decorre das necessidades de um capitalismo plenamente desenvolvido, que enfrenta problemas de sobre-acumulação. O reflexo disso é que, em função do seu novo papel econômico e das transformações dos espaços da política e da economia, muitas das funções que consistiam em fazer funcionar contratendências à baixa tendencial da taxa de lucro tornam-se, elas mesmas, fatores de uma crise que transcende o econômico: a crise do Estado e suas contradições(2).

Assim, nos países capitalistas desenvolvidos, o Estado passa a assumir funções produtivas diretas, transcendendo a sua dinâmica tradicional restrita a funções regulamentadoras ou representativas, configurando uma mudança estrutural na esfera pública, reflexo da crescente crise de legitimidade. Passa a cumprir um papel que nem é explicado em relação às condições prévias da contínua existência da dinâmica de produção, nem derivadas do movimento imanente do capital. Assim, muitas das despesas do Estado podem ser relacionadas em parte às demandas politicamente organizadas pelos setores não articulados. Para Poulantzas, *"a 'intervenção' orgânica do Estado em uma série de domínios, que, de marginais que eram anteriormente, estão a ponto de se integrarem, ampliando-se no espaço mesmo de reprodução e de acumulação do capital (urbanismo, transportes, saúde, 'meio ambiente', equipamentos coletivos, etc.), tem como efeito uma politização considerável das lutas das massas populares nesses domínios, na medida em que estas massas confrontam-se aí diretamente com o Estado. Elementos de crise política já importante, mas que, se acentua pelo próprio fato de que estas intervenções do Estado, visando entre outras coisas a elevação da taxa de mais valia (relativa) pela reprodução-qualificação capitalista da força de trabalho, aumentam consideravelmente em períodos de crise, mas despojando-se de seu aspecto-logro da 'política social'"*. (Poulantzas, 1977:35-36).

A crise do Estado representa, assim, o desabamento do mito do Estado-providência. Já no caso dos países subdesenvolvidos, a intervenção do Estado tem sido determinante no setor industrial, infra-estrutural e energético e frágil no aspecto regulamentador e na reprodução da força de trabalho. A amplitude da intervenção no setor infra-estrutural configura um complemento essencial: a inserção dos países na divisão internacional do trabalho. O Estado investe, prin-

(2) Para Poulantzas, a crise do Estado representa a maneira pela qual as contradições de classe (crise econômica e crise político-ideológica) repercutem no próprio seio do Estado. Para uma análise detalhada, consultar POULANTZAS, N. *(org.)* O Estado em Crise (1977).

cipalmente, visando criar condições para a reprodução e expansão do capital privado, provocando um enorme ônus nas condições de reprodução da força de trabalho, configurando uma visível defasagem nos níveis de apropriação dos serviços públicos urbanos essenciais (Mathias e Salama, 1983).

Estado capitalista e políticas sociais: exigências e ambigüidades

No contexto do capitalismo avançado, a modificação dos espaços do Estado e da economia, em razão de mudanças nas relações de produção, na divisão do trabalho, na reprodução da força de trabalho e na extração de mais valia, gera um conjunto de novos domínios de atuação. Estes domínios, como é o caso da qualificação da força de trabalho, urbanismo, transportes, saúde, educação, integram-se diretamente ao espaço de reprodução e valorização do capital.

Nesse sentido, o conjunto das funções do Estado – sejam repressivas, ideológicas ou de outra natureza –, não podem ser consideradas isoladamente do seu novo papel econômico. Elas incorporam-se, assim, na materialização institucional dos seus aparelhos e consubstanciam-se através das políticas sociais que expressam as contradições inerentes às relações Estado e Sociedade (Poulantzas, 1981). Portanto, *"o Estado não mais pode ser concebido como uma entidade monolítica a serviço de um projeto político invariável, mas deve ser visualizado como um sistema em permanente fluxo, internamente diferenciado, sobre o qual repercutem, também, diferencialmente demandas e contradições da sociedade civil"* (Oszlak, 1980:81).

Nesse sentido, o que O'Donnell denomina de *"... arquitetura institucional do Estado e de suas decisões (e não decisões) são, por um lado, expressão de sua cumplicidade estrutural e, por outro lado, o resultado contraditório e substantivamente irracional da modalidade também contraditória e substantivamente irracional, de existência e reprodução de sua sociedade"* (O'Donnell, 1980:88).

Trata-se de discutir *"quais são os problemas que entram na agenda da atenção das instituições estatais; em que sentido são definidos como tais; quem são as partes 'autorizadas' para o seu debate; e quais as modalidades de sua resolução? Isto é o resultado de lutas que recolocam, continua e complexamente, a importância das bases de dominação que se encontram em jogo. São também o resultado silencioso de outras lutas, suprimidas antes de chegar à consicência dos sujeitos, pela capacidade de dominação social e pela complexidade estrutural do Estado. Por isso, o Estado, como toda relação social, é uma relação de forças. E por isso também, seu direito e suas instituições, apesar da aparência de neutralidade que recompõem continuamente, estão entrecruzados pelas lutas da sociedade"* (O'Donnell, 1980:89).

As políticas sociais estão permeadas pelas contradições e tensões entre os imperativos da reprodução do capital e as necessidades de reprodução da força de trabalho. E o Estado torna-se interlocutor das demandas sociais dos

diferentes movimentos reivindicatórios, bem como agente indutor das políticas que regulam a dinâmica geral da sociedade.

Estas são contradições assimiladas através do que Offe denomina de "mecanismos seletivos que regem a lógica das políticas públicas"(3). Segundo este autor, quando os mecanismos seletivos do Estado funcionam eficazmente, torna-se virtualmente impossível verificar de forma empírica a natureza classista do Estado. Mas nos períodos de crise política, os mecanismos seletivos começam a desintegrar-se e o Estado vê-se obrigado a sustentar-se de forma crescente na repressão, a fim de garantir o seu caráter classista. Por outro lado, Offe afirma que as contradições internas do Estado obstaculizam o desenvolvimento estatal de uma política efetiva, em função dos interesses do capital como uma totalidade (Offe, 1984).

Na perspectiva do autor, o Estado age de acordo com as normas da política geral, na medida em que as políticas regulamentadoras têm de ser efetivadas segundo as regras já incorporadas ao funcionamento da administração pública. Por outro lado, a diferenciação interna do Estado capitalista, decorrente das contradições entre a economia e a política, coloca em pauta a relevância das funções estatais. Assim, fica muito difícil imaginar-se um Estado, em qualquer sociedade capitalista, executando com eficácia todas as funções, simultaneamente.

Essa circunstância é bem explicitada por Offe: *"Em outras palavras, o Estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua forma institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático representativo; e segundo o seu conteúdo, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação"* (Offe, 1984:125).

O Estado contemporâneo fica dividido entre tarefas e exigências dificilmente conciliáveis e, nesse compasso, freqüentemente as políticas governamentais refletem as ambigüidades. Decorre disto a emergência freqüente de uma crise de legitimação, fruto do fato de que a intervenção maior do Estado e a expansão dos seus aparelhos não são acompanhadas de nenhum aprofundamento de participação política democrática. A crise de legitimação surge quando as demandas crescem mais rapidamente do que as recompensas ou respostas (Habermas, 1980).

---

(3) Na sua construção teórica, Offe formula a questão do caráter de classe do Estado em termos dos mecanismos que relacionam a estrutura interna do Estado e a esfera da acumulação. O conceito – chave que Offe introduz para compreender a estrutura interna do Estado é o de "mecanismos seletivos". Estes constituem um amplo espectro de mecanismos institucionais dentro do aparelho estatal: a) a seleção negativa: os mecanismos seletivos excluem sistematicamente da atividade estatal os interesses anticapitalistas; b) a seleção positiva: a partir do espectro de alternativas restantes, o Estaso seleciona as políticas que favorecem os interesses do capital no seu conjunto, em detrimento de grupos locais e específicos de capitalistas; e c) mascaramento: as instituições públicas buscam manter as aparências de neutralidade de classe, ao mesmo tempo que marginalizam efetivamente as alternativas anticapitalistas (Offe, 1984).

Isso nos leva a refletir sobre o caráter das relações entre a política do Estado e as demandas. A política do Estado capitalista configura-se como um conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem constantemente as contradições de classe e a intensidade das lutas políticas. Assim, face ao problema da formação de políticas, Offe desenvolve um método analítico que procura dar conta das diferentes lógicas, como a questão da burocracia, a ação intencional e o consenso. No caso das burocracias, as determinantes da ação são expressas através de elementos estruturais de tipo ideal, conforme o modelo weberiano. A ação intencional está relacionada com a idéia de planejamento e racionalidade técnica, no caso de consenso, o determinante principal da ação administrativa e o conflito entre interesses ou o acordo em torno de interesses comuns que existem, seja no ambiente administrativo, seja entre os membros da esfera administrativa. Decorre disso uma tensão fundamental entre as funções que o Estado capitalista deve realizar e sua estrutura interna. O problema principal é o de estabelecer e institucionalizar um método de produção de políticas que configuram um equilíbrio entre as atividades requeridas pelo Estado e sua estrutura de tomada de decisões interna (Offe, 1975:135-136).

Offe afirma, ainda, que essas tensões e conflitos variam conforme a formação social considerada, atuando como fontes permanentes de instabilidade para o sistema de poder. A nível das políticas sociais, o sistema de poder busca essencialmente dirigir sua intervenção para mitigar as lutas sociais.

Evidentemente, a relação entre demandas sociais e políticas públicas não é meramente casual, sendo que diversos fatores atuam como determinantes na emergência dessas demandas, assim como na formulação das políticas.

Nos regimes de tipo parlamentar ou liberal-democráticos, as políticas sociais representam essencialmente medidas compensatórias destinadas a remediar situações graves, derivadas diretamente da deterioração das relações sociais – que atinge a reprodução da força de trabalho de grupos e camadas sociais – e do aguçamento de conflitos industriais e de alterações da estrutura populacional e do emprego.

Já nos regimes autoritários, as políticas sociais sempre foram elaboradas em função das necessidades do capital; entretanto, não implicam na ausência de certas estratégias que buscam a construção da legitimidade através do chamado "consenso passivo". Isto posto, torna-se relevante discutir o caráter assumido pelas políticas sociais, assim como seu processo decisório.

Em decorrência de sua especificidade e da dinâmica de funcionamento burocrático, o Estado capitalista apresenta-se como um sistema hierarquizado de filtros, barreiras, instâncias de transformação e de tratamento das exigências políticas. De acordo com Hirsch, *"... o processo de tomada de decisão burocrático, no nível governamental, está estruturado de tal modo que as exigências que conseguem penetrar nele podem ser tratadas como (e reduzidas a) uma dimensão 'funcional' e o aparelho de tomada de decisões políticas se compõe de um complexo de burocracias que operam de modo relativamente autônomo,*

e que tem suas competências, suas clientelas e percepções próprias dos problemas. Daí resulta um modo de tomada de decisão política que impede uma tematização sistemática da relação social e do caráter de classe específico das diferentes estratégias administrativas" (Hirsch, 1977:102).

Estado burocrático-autoritário e política social no Brasil pós-64

O regime autoritário que dominou a cena brasileira nos últimos 20 anos configura uma forma de Estado centralizado, altamente integrado por funções burocráticas. A partir de 1964, esse papel é redefinido e sua intervenção na economia expande-se para todas as esferas da vida social, através da articulação do tripé empresas estatais/empresas multinacionais/empresas nacionais, com franca hegemonia das duas primeiras.

O Estado investe maciçamente na criação de condições gerais para a acumulação dentro do "novo quadro de dependência", que começa a configurar-se a partir de meados da década de 50. A centralização do poder e dos instrumentos de regulação econômica em segmentos da burocracia estatal permite implantar mudanças significativas na gestão da força de trabalho, basicamente através da intervenção nos sindicatos e na repressão às atividades reivindicativas. Como afirma Santos, esse processo configura o retorno *"... a um estágio quase que pré-organizado, política e socialmente, na exata medida em que os partidos políticos que vieram a substituir os antigos, nenhuma participação efetiva possuem na administração do governo, e em que os sindicatos são mantidos sob severa vigilância, bem como as entidades estudantis, entre outras"* (Santos, 1979:101).

De acordo com a retórica da nova elite governamental, passa a ser fundamental criar as condições para um desenvolvimento da dinâmica produtiva e da infra-estrutura para a sua realização.

Nesse contexto, a política social do Estado cumpre uma ambígua função de amortecedora de tensões, o que se torna evidente pela comparação entre os gastos relativos às necessidades de reprodução do capital e os destinados à reprodução da força de trabalho.

A política social representa um processo denominado por andrade como "normatividade reguladora das relações sociais". Para este autor, *"o modelo social brasileiro caracteriza-se por uma contradição entre a necessidade de assimilar os trabalhadores a uma ordem política nascida de um movimento antipopular – o que requer esforço dobrado – e a capacidade política que tem o rgime de impor aos trabalhadores sacrifícios econômicos de toda sorte. O peso dos interesses capitalistas na formulação e execução da política social, a ênfase no objetivo de normalização, a expansão dos serviços associada à burocratização e à ineficácia, bem como as dificuldades de assimilação na empresa – todas essas características são a contrapartida da selvageria do capitalismo no país, da qual o Estado é mantenedor e da qual o Estado, contraditoriamente, tem de ser o disciplinador"* (Andrade, 1980:109).

No Brasil pós-64, a posição das políticas sociais no contexto das prioridades governamentais caracterizam-se pela implementação de um novo conceito de eficiência, no qual os interesses econômicos prevalecem sobre os interesses sociais. Como reflexo disso, as políticas governamentais nas áreas de bem-estar coletivo – saúde pública, saneamento, educação, habitação e nutrição –, tem pequeno destaque na agenda governamental, ou são objeto de formulações de caráter discutível, como é o caso mais explícito das políticas habitacional e previdenciária. Desse modo, não se altera significativamente o perfil de desigualdade social dominante, o que somado à compressão salarial e ao desemprego, configura um crescente agravamento das condições gerais da população.

Como já foi mencionado, a política habitacional constitui um exemplo concreto da transformação de uma política supostamente de caráter social em instrumento poderoso de acumulação, onde os capitais administrados pelo BNH servem para estimular certos setores estratégicos da economia, privilegiando os segmentos de maior renda(4). Quanto à política de saúde, conforme veremos adiante, a situação não é muito diferente, registrando-se uma crescente privatização e auto-sustentação, graças à canalização de fundos públicos através da previdência social. Quanto ao saneamento básico, a perspectiva dominante torna-se a realização de investimentos, eliminando subsídios aos usuários, possibilitando a expansão dos serviços e a rentabilidade do capital investido.

Assim, a partir de 1964, consolida-se uma dinâmica onde *"o Estado opera por intermédio de uma série de organismos, numa espécie de simbiose entre o público e o privado, na qual as empresas de capital monopolista desempenham papel importante, tanto pela transferência de tecnologia quanto pelo controle direto das sociedades assim constituídas"* (Cignolli, 1985:107).

Nesse sentido, as chamadas políticas ecumênicas de gastos sociais do Estado têm pouca efetividade social. Configura-se, assim, o aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado. E, à medida em que começam a emergir crescentes demandas sociais, esse Estado vê-se obrigado a ampliar suas intervenções, face às demandas que se multiplicam em virtude do nível de pauperização de crescentes parcelas da população.

Na resposta do Estado, através das suas práticas institucionais, predomina o que Offe denomina de "seletivade estrutural negativa" (Offe, 1984). Assim, durante muitos anos, a formulação de políticas deixa de ser o rsultado de um processo de negociação e compromisso com diferentes setores sociais e forças políticas e passa a depender, principalmente, do que se convencionou chamar "ação tecno-burocrática", através da ênfase nos programas de racionalização e organização do setor público. Acrescente-se, também, a significativa

(4) O principal mecanismo que sustenta essa forma de intervencionismo estatal é o FGTS – um fundo constituído por oito por cento dos salários pagos mensalmente aos trabalhadores enquadrados na CLT. A massa de recursos arrecadada através dessa fonte passou a ser o principal responsável pelos recursos do BNH.

influência dos "anéis-burocráticos" como mecanismos de articulação entre as burocracias e os interesses privados (Cardoto, 1975).

Esse processo de crescimento e modernização de segmentos da burocracia de Estado, através da coexistência de lógicas diferenciadas da ação estatal (Mathias e Salama, 1983), configura, *"... uma multiplicidade de orientações a nível da definição de políticas inter e intra-setoriais, criando-se constantemente jurisdições burocráticas (feudos) que obstaculizam modificações de forma automática e mecânica, segundo os interesses das classes, frações e aparelhos de representação política, mesmo das camadas dominantes"* (Silva, 1983:77).

Isso nos dá ensejo de explicitar as várias faces que se formalizam na relação do Estado com as demandas sociais, onde as contradições de classe também se inscrevem no seio do Estado, através da divisão interna da sua burocracia. Acentuam-se as divisões internas entre os setores voltados para as "atividades empresariais do Estado" e aqueles voltados para a "questão social", configurando um conflito inscrito na ossatura organizacional do Estado, como condensação material de uma relação de forças entre classes(5). Nesse sentido, o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas.

Com a crescente perda da legitimidade do regime autoritário, emerge com maior nitidez essa tensão dentro do aparelho estatal, que busca novos mecanismos de articulação e intervenção a partir de pressupostos pautados pela construção de uma nova institucionalidade política, que recoloca as relações entre Estado e demandas sociais.

(1) As teorias instrumentalistas têm-se concentrado essencialmente na análise da natureza da classe que governa, nos mecanismos que vinculam essa classe ao Estado e às relações concretas entre as políticas estatais e os interesses das diferentes classes sociais. Diante dessa perspectiva, o funcionamento do Estado é compreendido em termos do exercício instrumental do poder pelas pessoas que ocupam posições estratégicas, seja diretamente através da condução das políticas do Estado, seja indiretamente, pressionando o próprio Estado (Gold et alii, 1979).
Por outro lado, a análise estruturalista recusa a noção do Estado enquanto um instrumento nas mãos da classe dominante. Na sua crítica ao trabalho de Ralph Miliband, Nicos Poulantzas afirma que as funções do Estado estão amplamente determinadas pela estrutura da sociedade e suas contradições. Para Poulantzas, o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe, inseridas na própria estrutura do Estado. Porém, as divisões internas do Estado não se reduzem às contradi-

(5) Sobre isso, diz O'Donnell: "nada mais errado, portanto, do que o conceito do Estado com entidade monolítica, que impede o reconhecimento, por um lado, de que suas instituições costumam interiorizar o peso relativo das classes subordinadas, mas que, por outro lado, isto não apenas não obstaculiza mas é condição de possibilidade para o mozaico de instituições, decisões e não decisões, em que se concretiza a cumplicidade estrutural do Estado" (1980:90).

ções entre classes e frações do bloco no poder, mas dependem principalmente do papel do Estado frente às classes dominadas (Gold et alii, 1979).

Aos poucos, torna-se evidente para os teóricos marxistas que, tanto a perspectiva instrumentalista quanto a estruturalista, não explicam adequadamente o papel do Estado no contexto capitalista. A primeira, ao analisar de forma esquemática os vínculos entre a classe dominate e o Estado, desconsiderando as relações que se estabelecem no contexto estrutural; e a segunda, ao estabelecer sistematicamente as determinações do Estado pelas contradições do sistema capitalista, focalizando a política como um objeto de estudo autônomo.

Diversos trabalhos têm sido desenvolvidos, na perspectiva de superação das limitações das análises das escolas instrumentalista e estruturalista. Entre elas destacam-se os trabalhos de James O'Connor, numa interpretação em torno da crise fiscal, enraizada no processo de acumulação do capitalismo monopolista; e de Claus Offe, que representa a vertente hegeliano-marxista, numa orientação próxima de Habermas.

James O'Connor desenvolve a teoria do orçamento estatal, a partir de elementos concretos da realidade da sociedade americana contemporânea. O'Connor constrói sua teoria com base em três elementos: (1) o reconhecimento de que o Estado capitalista deve exercer duas funções contraditórias – acumulação e legitimação; (2) as análises do Estado como um elemento integrante do processo de acumulação; e (3) a análise da relação entre gastos públicos e função de acumulação. O'Connor vê, por um lado, o crescimento do Estado como causa e efeito do processo de expansão do capital monopolista e, por outro, que a acumulação de capital social e despesas sociais, é um processo contraditório que cria tendências a crises econômicas, políticas e sociais (Gold et alii, 1979).

Claus Offe procura transcender as limitações instrumentalistas e estruturalistas, através de uma definição mais precisa das características especificamente capitalistas do Estado capitalista. O autor propõe a necessidade de analisar-se os mecanismos que vinculam a estrutura interna do Estado e a esfera da acumulação de capital. Seu interesse reside em conceitualizar o aparelho estatal enquanto mecanismo seletivo e, mais do que isso, em determinar que seleções específicas o Estado deve realizar, de forma a caracterizar-se capitalista. Offe define o Estado em função de sua forma específica e dos modos de funcionamento burocrático internos, enquanto um sistema profundamente escalonado de filtros, visando, por um lado, manter a dominação da classe burguesa e, por outro, formular um interesse geral (Offe, 1984). Assim, usando mecanismos de seleção, o Estado constitui-se como realidade contraditória, que deve resolver suas próprias contradições (Gold et alii, 1979).

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Regis de Castro, (1980). "Política social e normalização institucional no Brasil". In: *América Latina, novas estratégias de dominação*. Petrópolis: Vozes.

CIGNOLLI, Alberto, (1985). *Estado e força de trabalho no Brasil.* São Paulo: Brasiliense.

GOLD, D, LO, C. e WRIGHT, E., (1977). "Recientes desarrollos en la teoria marxista del Estado capitalista". In: *El Estado en el capitalismo contemporáneo.* SONNTAG e VALLECILLOS (orgs.). México: Siglo XXI.

HABERMAS, Jurgen, (1980). *A crise de legitimação no capitalismo tardio.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HIRSCH, Joaquim, (1977). "Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise". In: *O Estado em crise.* POULANTZAS, N. (org.). Rio de Janeiro: Graal.

MATHIAS, Gilberto e SALAMA, Pierre, (1983). *O Estado superdesenvolvido.* São Paulo: Brasiliense.

O'DONNELL, Guilermo, (1980/81). "Anotações para uma teoria do Estado". In: *Revista de Cultura Política*. São Paulo: Cedec, nºs 3 e 4.

OFFE, Claus, (1975). "Theory of the capitalist State and the problem of the policy formation". In: *Stress and contradiction in modern capitalism*. LINDBERG, L. (org.), Lexington, D.C., Heath.

————, (1984). "Dominação de classe e sistema político sobre a seletividade das instituições políticas". In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. OFFE, Claus, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

OSZLAK, Oscar, (1980). "Politicas publicas y regimenes politicos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". In: *Estudos CEDES*. Buenos Aires: CEDES, Vol. 3, nº 2.

POULANTZAS, Nicos, (1977). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal.

————, (1981). *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, (1979). *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.

SILVA, Pedro Luiz, (1983). "Políticas e perfis de intervenção em atenção à saúde no Brasil: elementos para análise de ação estatal". In: *Cadernos Fundap*. São Paulo: Fundap, ano 3, nº 6, julho.

ABSTRACT

CAPITALIST STATE: CHANGES IN THE DYNAMICS OF INTERVENTION AND THE ROLE OF BUREAUCRACIES

This article constitutes an effort to define the conceptual framework for the analysis of elements constituting the dynamics of State intervention. The author questions the pertinence to peripheric capitalism of theories elaborated within the context of advanced capitalism for the analysis of the caracter of social policies in Brazil after 1964. The objective here is to clarify certain questions relative to the implementation of policies in a bureaucratic-authoritarian context, to the changes at the intervention level and to the role played by bureaucracies in the definition of social policies.

RESUME

L'ETAT CAPITALISTE: TRANSFORMATIONS DANS LA DYNAMIQUE D'INTERVENTION ET LE RÔLE DES BUREAUCRATIES

Cet article essaye de definir le cadre conceptuel qui permette de capter quelques éléments constitutifs de la dynamique de l'intervention de l'Etat. L'auteur chergue à vérifier la pertinence, pour le capitalisme périphérique, de théories élaborées dans le contexte du capitalisme avancé pour analyser le caractère des politiques sociales au Brésil après 1964. L'objectif est d'aprrofondir certaines questions concernant la mise en oeuvre des politiques dans un contexte bureaucratique-autoritaire, les transformations au niveau de l'intervention et le rôle joué par les bureaucraties dans la définition des politiques sociales.