

Capitalismo de estado, burguesia de estado e modo de produção tecnoburocrático

HELENA HIRATA

A realidade da expansão crescente do Estado, seu papel cada vez mais dinâmico na acumulação, suscitou um debate importante nesses últimos anos, sobretudo em alguns países da América Latina.

A importância desse fenômeno, que traz conseqüências sócio-políticas consideráveis (desenvolvimento de uma nova burocracia de Estado), deu nesses países uma nova dimensão à questão do Estado capitalista e de suas funções. É assim que vimos o desenvolvimento de uma grande literatura sobre o papel do Estado no processo de acumulação, em países como o Egito e a Argélia, mas também no Brasil, no Chile e no Peru. Uma característica maior desses estudos empíricos sobre a expansão recente do Estado consiste no fato de que *utilizam*, como *elementos teóricos* constitutivos de sua análise, *conceitos elaborados em pesquisas sobre a natureza do Estado e da burocracia na URSS*.

Tentaremos estudar aqui alguns problemas decorrentes do uso de noções como “capitalismo de Estado” e “burguesia de Estado”, que terminam por fundar as vezes um pretense “modo de produção tecnoburocrático”. Depois de apresentar rapidamente o estado atual da polêmica, proporemos alguns elementos para uma análise conceitual dessas noções fazendo referências constantes ao Brasil, que constitui um caso exemplar pela importância do investimento estatal no processo produtivo.

I. O estado da polêmica

As noções de “modo de produção burocrático” e de “burguesia de Estado”, classe dominante nesse modelo, são noções recorrentes nas atuais análises sobre o Estado e sua burocracia na América Latina e na África. O “capitalismo de Estado” seria a forma ideal de dominação dessa nova “classe”.

Para fundar essas noções, aplicadas aos Estados “subdesenvolvidos”, recorre-se aos trabalhos de Charles Bettelheim, Cornelius Castoriadis e outros que, como J. Hirsh, desenvolvem teses que podem fundar um conceito do tipo “modo de produção técnico-burocrático”¹.

Em primeiro lugar faremos referência ao *modo de elaboração* destes conceitos a partir da URSS, para examinar em seguida a sua *utilização* para explicar o fenômeno do crescimento do Estado nos países ditos “subdesenvolvidos”.

1. Uma nova “classe dominante” na URSS

A análise da sociedade soviética e da natureza do poder na URSS feita por *Socialismo e Barbárie* outrora, por *Libre* hoje², afirma o caráter não-socialista e não-operário desta “sociedade burocrática”.

Castoriadis postula quatro características indissociáveis e fundamentais de uma economia socialista: 1) abolição da propriedade privada; 2) planificação; 3) abolição da exploração; 4) direção da produção pelos produtores, para concluir que apenas as duas primeiras características, na verdade “as menos importantes”, estariam presentes na sociedade soviética³. Estaríamos assim diante de uma sociedade onde os traços de uma economia socialista estariam ausentes e onde a falta de democracia operária e de controle operário impediriam a utilização da denominação “Estado operário”. Mas, ao mesmo tempo, como diz Castoriadis, não é possível falar de Estado capitalista e de modo de produção capitalista onde não há crises, nem determinação objetiva

1. J. Hirsch, “Remarques théoriques sur l'Etat bourgeois et sa crise, in *La crise de l'Etat*, sob a direção de N. Poulantzas, PUF, 1976.

2. Ver em particular C. Castoriadis, *La société bureaucratique*, vol. I e II, 10/18, 1973, e *Libre* N.º 1 à 4, Payot, 1977-78.

3. *La société bureaucratique*, t. I, p. 65 e seg.

da taxa de mais-valia ou da lei de salários, onde a lei do valor não vale mais, estando ausentes suas condições de possibilidade⁴.

Nem capitalismo, nem socialismo, nem “Estado operário degenerado” nem “capitalismo de Estado”, a sociedade soviética é, para Castoriadis, um objeto teórico novo que exige uma nova determinação de sua natureza e do papel de sua classe dominante. Trata-se de *um novo modo de produção*⁵.

Para pensar a classe dirigente na URSS como suporte de outras relações de poder, Castoriadis parte da equivalência postulada entre *posse* do aparelho produtivo e *direção* desse aparelho, o que determina uma camada de dirigentes explorando uma imensa maioria de operários sem qualificação.

Partindo igualmente da equivalência entre propriedade e gestão, as análises de Bettelheim desembocam, inversamente, na caracterização do regime soviético como “capitalismo de Estado”, termo considerado por Castoriadis como confuso e pouco explicativo. Bettelheim define a “burguesia de Estado” como uma categoria de agentes da reprodução social distintos dos produtores imediatos — categoria que, dado o sistema de relações sociais existentes e de práticas sociais dominantes, acaba tendo a “disposição efetiva dos meios de produção e dos produtos que pertencem ao Estado”⁶. O papel dominante desta “classe” na produção das riquezas e nos centros do poder confere, para Bettelheim, sua validade à denominação de “capitalismo de Estado” aplicada à URSS.

2. “Burguesia de Estado”, “classe” dirigente na América Latina e na África

Tais análises, e particularmente uma tal concepção de *propriedade* — como propriedade efetiva oposta à propriedade jurídica —, foram o *ponto de partida* de uma série de estudos sobre o modo de produção e a forma de Estado nos países semi-industrializados da

4. *ibid.*

5. “Tipo historicamente novo cujo nome importa pouco na verdade quando se conhece o conteúdo” (*ibid.* p. 60). Para todos os que *relativizam*, ao mesmo tempo em que utilizam tais noções, a denominação do fenômeno, seríamos tentados a lembrar a observação de Freud nos seus *Essais de Psychanalyse* (Payot, p. 110): “Começa-se por ceder sobre as palavras e termina-se por ceder sobre as coisas”.

6. C. Bettelheim, *La lutte de classes en URSS*, Seuil-Maspero, 1974, p. 41.

América Latina e da África, países onde a participação do Estado na esfera produtiva é importante e onde a burocracia é uma das únicas camadas organizadas da sociedade.

Assim a análise da burocracia soviética é transposta, para dar conta do desenvolvimento de uma categoria social ligada ao funcionamento do setor produtivo de Estado, aos países "subdesenvolvidos". Na realidade, trata-se de dois tipos de países bem distintos: 1) países que romperam os liames coloniais através de uma luta de libertação nacional e onde surge uma camada de "empresários" não privados que assumem as tarefas relacionadas ao desenvolvimento nacional; 2) países cuja independência nacional data do século XIX e que integraram plenamente o circuito capitalista internacional, e onde a participação do Estado no processo produtivo é igualmente importante⁷.

Em ambos os casos, as noções de "burguesia de Estado", "burguesia burocrática" e "capitalismo de Estado" recobrem uma realidade marcada pela fraqueza ou pela inexistência de uma *burguesia nacional*: a burocracia, incrustada no aparelho de Estado — administração, organismos econômicos, conselhos de direção das unidades de produção e órgãos de controle estatal — termina por dispor de um poder fundado na importância do setor produtivo de Estado.

É o caso da Argélia, do Egito, do Congo, mas também do Brasil, do Peru, etc⁸. A "burguesia de Estado" é vista como uma "seção burguesa", "não mais em virtude de seus laços orgânicos ou históricos com os *proprietários* privados dos meios de produção, mas *em virtude da função vital que assegura*, a serviço do modo de produção em crise"⁹.

É verdade que a pequena burguesia burocrática e as personalidades políticas acedem ao aparelho de Estado e desempenham uma

7. Do ponto de vista da forma do Estado, teremos em ambos os casos uma autonomia relativa maior do Estado em relação às classes dominantes, remetendo no primeiro caso a regimes de tipo bonapartista e no segundo caso a ditaduras militares.

8. Cf. os estudos que retomam as análises de Bettelheim para o Egito (Hussein), a Argélia (Raffinot e Jacquemot), o Brasil (C. E. Martins e B. Pereira), o Peru (A. Quijano), e o Chile (I. Sachs). Outros autores como Emmanuel, Samir Amim, etc., utilizam essas noções sem conceituá-las, sem mencionar todos os que designam assim essa camada privilegiada que oprime e controla — mesmo sem uma função precisa na acumulação do capital. Para essa utilização descritiva, cf. autores tão diversos quanto Yves Bénot, Suret-Canale, Gérard Chaliand, etc.

9. Cf. Hussein, *L'Egypte*, vol. I, Petite Collection Maspero, 1975, p. 70. Esta caracterização de uma "burguesia de Estado", *por sua função*, não conduz entretanto à afirmação de um novo modo de produção: esta burguesia vela sobre o "bom funcionamento do modo de produção capitalista" (cf. p. 143) ao mesmo tempo em que "domina o aparato produtivo" (p. 146). Ademais, nas ditaduras militares, esse poder se desdobra

“função vital” posteriormente à reestruturação do poder que inter-vém com a independência nacional e a constituição de um *Estado neo-colonial*. Com o apoio do grande capital internacional, apoiando-se por sua vez sobre o imperialismo, esta camada burocrática constitui o *ponto de apoio* da dominação neocolonial após a independência¹⁰.

Mas a descrição deste processo como o de constituição de uma “burguesia de Estado”, classe dominante neste Estado neocolonial, conduz a uma avaliação, a nosso ver falsa, dos papéis respectivos da burguesia local e do grande capital internacional nesta evolução e alimenta ilusões sobre a *natureza* do Estado nesses países (ver, por exemplo, os “socialismos” africanos...), o que não deixa de ter incidências sobre os eixos estratégicos de luta contra a dominação do grande capital.

Esta dominação é, aliás, ao menos “partilhada”, com os agentes do capital de Estado, porque nestes países “subdesenvolvidos” haveria um “modo de produção *misto*”¹¹ em que o tecnoburocratas, “nova classe dirigente”, adquirem uma autonomia crescente e se apropriam do excedente “através dos vencimentos”¹².

Estamos assim diante de uma *nova teoria do Estado*, em que as condições de sua emergência não são mais analisadas em função da divisão social do trabalho: a *propriedade*, ponto de partida de uma teoria das classes sociais em Marx¹³ é substituída pela função *dirigente* ou não de uma categoria determinada.

em “poder de espada e de função” (cf. Louis Mercier-Vega, *La Révolution par l'Etat, une nouvelle classe dirigeante en Amérique Latine*, Payot, coll. “Critiques de la politique”, 1978, p. 69) e esta dominação torna-se um “modelo de dominação burocrático-militar” (cf. F. H. Cardoso, *O modelo político brasileiro*, DIFEL, 1972, p. 78).

10. Para uma análise detalhada desse processo, cf. H. Bertrand, *Le Congo*, Maspero, 1975: seu enfoque evita habilmente os erros de uma caracterização da nova burocracia como “classe” dominante, as relações de produção capitalistas dominantes no Congo concedendo-lhe apenas um estatuto de “pseudoburguesia burocrática”: esta camada é incapaz de acumular, de “capitalizar sua parte de mais-valia para transformá-la em meios de produção” (*op. cit.*, p. 137).

11. O “modo de produção tecnoburocrático ou estatal” sendo inversamente o modo de produção “dominante” nos países do Leste (cf. Bresser Pereira, *Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção*, mimeo., 1977). Esta tese é aprofundada na sua obra “*Estado e subdesenvolvimento industrializado*”, Ed. Brasiliense, 1977. Os trabalhos recentes sobre a “burguesia de Estado” no Brasil se sucedem à importância crescente assumida por esta camada social na direção das empresas estatais e à alternativa posta de um modelo de acumulação fundado sobre o crescimento de um setor de *bens de produção* onde o Estado teria um peso decisivo. Cf. também neste sentido os estudos de C. E. Martins sobre *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*, Graal, 1977 e *Estado e Capitalismo no Brasil*, Hucitec-Cebrap, 1977.

12. *ibid.*, p. 5.

13. “Os proprietários da simples força de trabalho, os proprietários do capital e

Assim, chamaríamos “capitalismo de Estado” uma forma de dominação “em que a geração, a realização e a acumulação da mais-valia se efetuam de forma majoritária ou mesmo total com a *gestão* e o *controle* direto do Estado”¹⁴. Os agentes da gestão do capital de Estado poderiam, por sua vez, ser *assimilados* aos capitalistas¹⁵. É o que diz F. H. Cardoso: “Às vezes denominamos esta camada “burguesia de Estado” para sublinhar o fato de que, *mesmo sem ser proprietários dos meios de produção*, estes agentes sociais não são *apenas* burocratas, e não desempenham apenas o papel de servidores do “bem público”, — mas agem *sociologicamente* como “agentes do capital”, na medida em que constituem a relação social de *suporte* da acumulação nas empresas de Estado”¹⁶.

Aí reside a novidade do fenômeno para C. E. Martins: “As novas funções assumidas pelo aparelho de Estado são novas na medida em que são, na realidade, funções *diretas* do capital”¹⁷. Aqui, o capitalista não é mais definido por sua atividade na acumulação, extração e apropriação da mais-valia: a burguesia de Estado é classe dominante na medida em que “*organiza* o processo de exploração da força de trabalho”¹⁸.

os proprietários da terra (...) constituem as três grandes classes da sociedade moderna, fundada sobre o sistema de produção capitalista, Marx, *Le Capital*, vol. III, t. 8, ed. Sociales, p. 259.

14. É o caso do Peru segundo A. Quijano, “Imperialismo y Capitalismo de Estado”, *Marxismo y Revolución*, Santiago, 1973, p. 170, n.º 2.

15. Cf. também *Le Capitalisme d'Etat algérien*, de M. Raffinot e P. Jacquemot (Maspero, 1977), que parte da definição de Bettelheim para analisar o caso particular da “burguesia de Estado” argeliana, dominando o *setor nacional* (50% do emprego, 51,3% do total das vendas), hegemônico em relação ao *setor privado* (38% e 42,4%) e ao *setor autogerido* (12% e 6,2%); as cifras são de 1969; *ibid.*, p. 99.

A criação das sociedades nacionais constitui para esses autores a “certidão de nascimento da burguesia de Estado”, sendo estas sociedades “estatais na sua propriedade, mas capitalistas na sua atividade” (*ibid.*, p. 108); por sua vez, o setor autogerido é organizado em torno de “três princípios do capitalismo de Estado”: “nomeação administrativa dos diretores de empresas, exigência de rentabilidade financeira, permanência do salariedade” (*ibid.*, p. 67). Este Estado empreendedor, engendrado por uma luta de libertação nacional, em que a mobilização das massas foi capitalizada para o desenvolvimento econômico acelerado, secretaria uma burguesia “de função” que tiraria partido de sua posição na divisão social do trabalho, afastando os trabalhadores do controle real dos meios de produção. É a existência desse poder efetivo que faz considerar a propriedade estatal como uma simples “ficção jurídica”.

16. F. H. Cardoso, “Dependência e Desenvolvimento na América Latina, Post-Scriptum”, mimeo., 1978.

17. C. E. Martins, *Capitalismo de Estado...*, *op. cit.*, p. 24.

18. *ibid.*, p. 42.

II. Elementos teóricos para uma análise conceitual

A constatação de que partem as análises que acabamos de apresentar, da aparição de um tipo de agente sociologicamente novo nos países “subdesenvolvidos”, tirando seu poder do controle que exerce sobre o setor produtivo de Estado, exige algumas observações:

1) O desenvolvimento, incontestável nestes últimos dez anos, em alguns países “subdesenvolvidos”, de uma nova burocracia de Estado, “agente do capital” e *suporte* da acumulação no setor de Estado, deve ser estudado a partir da similitude com o capitalista privado, que é aparentemente mais notável que sua filiação à categoria dos funcionários públicos ao serviço do “bem comum”¹⁹.

2) Entretanto, a caracterização apressada do fenômeno tal como é feita, a partir da aplicação de elementos teóricos elaborados para analisar o Estado e o modo de produção na URSS, não nos parece ser favorável à compreensão da sua significação²⁰.

3) O percurso teórico necessário consistirá, assim, em chegar à definição de um conjunto de elementos conceituais que permitam dar conta do desenvolvimento dessa nova burocracia estatal.

1. Os pressupostos da análise da burocracia como nova “classe” burguesa

No que se refere aos elementos conceituais que fundam as análises que acabamos de apresentar, é necessário notar antes de mais nada o deslocamento sofrido pelo conceito de burocracia em relação às teses clássicas, que davam conta de sua origem histórica no capitalismo, enquanto camada social destinada a preencher funções assinaladas pelas classes economicamente dominantes, através de uma transferência de poder.

Tais análises, que apresentam a *metamorfose de uma categoria social* incrustada no aparelho de Estado, de *camada subordinada em classe dominante*, têm como fundamento:

19. Atarefada na gestão das empresas públicas, guiada pela lógica do lucro e preocupações de rentabilidade, a tecnoburocracia pertencente à esfera produtiva do Estado *parece* não ter muitas similitudes com outras camadas burocráticas pertencentes à esfera governamental (administração do aparelho estatal).

20. Ver por exemplo a incongruência da denominação de “capitalismo de Estado” para caracterizar a acumulação capitalista no Brasil, que, desde o fim dos anos cinquenta, tem como eixo dinâmico o setor de bens duráveis de consumo, onde o capital privado internacional é predominante.

- um novo modo de determinação das *classes sociais*, que não seriam mais definidas pelo lugar que ocupam na produção enquanto proprietários ou não proprietários de capital, mas pela função de controle e de gestão das empresas estatais, cuja direção asseguraria à burocracia o estatuto de classe economicamente e politicamente dominante. Propriedade efetiva (burocracia) é oposta à propriedade jurídica (Estado), a primeira determinando a natureza da burocracia mais que a segunda. Simultaneamente, nota-se uma mudança na análise da natureza de classe da burguesia, caracterizada agora por sua capacidade de gerir o setor de Estado nacionalizado;
- *uma nova teoria do Estado* capitalista, onde desaparece o papel determinante do capital em proveito da organização e da gestão como categorias constitutivas do Estado;
- uma nova compreensão da *autonomia relativa do Estado*, onde esses “novos capitalistas” parecem beneficiar-se de uma *independência* total em face do capital privado.

2. *Uma nova burocracia de Estado: dois pressupostos para uma análise conceitual*

Os pressupostos teóricos de que partimos para analisar em seguida o grau de autonomia relativa desta categoria social, definida por sua inserção no aparelho produtivo e improdutivo do Estado, são os seguintes:

1) *O capital, privado ou de Estado, é uma relação social e não uma massa de riquezas.* As análises que apresentamos, que definem o caráter de classe burguês da burocracia pela propriedade efetiva dos meios de produção, não consideram o capital senão como massa de riquezas de que pode dispor o tecnoburocrata, e cujo controle pode ser imediatamente fonte de poder funcional.

Ora, o capital, enquanto relação social, *contém* o conceito de capitalista, seja individual, seja “coletivo”. E “um capitalismo sem a classe dos capitalistas é uma contradição em si”²¹; tal seria entretanto o conteúdo lógico do conceito de “capitalismo de Estado”, onde a burocracia pública teria um estatuto de classe enquanto funcionária

21. Rosdolsky, *La genèse du capital chez Marx*, Maspero, 1976, p. 277, n.º 27. Ou então, segundo a formulação inversa mas de igual significação, “capitalistas sem capital” (cf. L. Martins, *A expansão recente do Estado no Brasil, seus problemas e seus atores*, 1977, mimeo.).

de Estado. Vê-se aqui também a separação em duas entidades distintas do capital de Estado e do capital privado, quando na realidade são apenas duas formas do processo de valorização do capital.

2) *A análise da burocracia deve ser relacionada com a análise do valor.* Assim, o controle do capital não pode ser separado do conjunto do processo de valorização: “Se a burguesia *controla* os meios de produção, ela o faz na medida em que se apropria deles sob a forma do valor”²².

O controle e a propriedade efetiva do capital de Estado não conferem, pois, à burocracia o mesmo estatuto e o mesmo poder que os da classe capitalista: o capital pertence juridicamente ao Estado, e essa relação jurídica, ao nível da reprodução social, consiste apenas na sanção pelo Estado do poder do capital, a expressão “de um conteúdo que é engendrado pelas relações de produção”²³.

O *conceito de propriedade* reúne em si, na verdade, o *conjunto* das relações de produção: “da produção ao consumo, onde o título jurídico não faz senão *exprimir o pressuposto* do processo global”²⁴. Da mesma maneira, as relações reais de propriedade²⁵, ou “relação de posse, relações dos homens com os objetos materiais que entram na atividade econômica, são pura e simplesmente função e resultado das relações de produção”²⁶.

É o menosprezo da significação jurídica enquanto *condensado* de todo o processo de produção e reprodução sociais²⁷ que torna problemático o enfoque que opõe propriedade jurídica e propriedade efetiva, para afirmar a onipotência e a autonomia de classe da “burguesia de Estado”.

Controlar sem se apropriar dos meios de produção sob a forma valor significa ser limitado pela natureza de classe do Estado²⁸.

22. “A análise da burocracia depende também da análise do valor” (Giannotti, Em torno da questão do Estado e da burocracia) *Estudos Cebrap*, 20, 1977.

23. *Ibid.*

24. *Misère de la Philosophie*, cit. por Giannotti, Em torno..., *op. cit.*, p. 113.

25. Balibar distingue três tipos de relações entre o homem e os meios de produção: a) propriedade jurídica; b) propriedade econômica (disposição efetiva dos meios de produção, repartição do produto e alocação do excedente); c) poder de apropriação real (capacidade de dirigir e dominar os diferentes processos de trabalho) Cf. *Lire le Capital*, cit. por C. E. Martins, *Capitalismo de Estado...* *op. cit.*, p. 30.

26. Castoriadis, *La société bureaucratique*, *op. cit.* t. I, p. 83.

27. Cf. E. B. Pasukanis, *La théorie générale du droit et le marxisme*, EDI, 1970, p. 114.

28. Como no caso das nacionalizações, que podem ser tanto uma estatização capitalista quanto uma forma socialista de propriedade estatal, seu conteúdo e sua significação só podendo ser apreendidos em relação com a natureza do Estado no interior do qual o processo se desenrola.

A burocracia recebe uma remuneração mediante a qual fornece um trabalho, um saber específico, uma "expertise". Ela não se apropria da mais-valia para convertê-la em meios de produção, mas serve — e nisso a natureza *capitalista* dessa burocracia e da propriedade de Estado é afirmada — o *poder do capital*: este "*poder do capital* que, realizando o destino de sua forma, se põe enquanto capital social, integrando os diversos capitais industriais no seu movimento totalizador"²⁹.

Ora, o exame do setor de Estado *isolado* de todo o resto do processo de valorização do capital, em que a valorização do capital de Estado é apenas uma das componentes, conduz:

- ao deslizar de uma concepção de burocracia àquela de "burguesia estatal";
- à incompreensão do papel do Estado como "muleta do capital" em países e conjunturas determinadas;
- ao estabelecimento de um paralelismo discutível entre classes sociais e formas do capital.

Contrariamente a esse enfoque que consiste em isolar o setor estatal, é importante examiná-lo *em relação* a todo o resto do processo de valorização do capital; assim veremos que a burocracia de Estado, mesmo se ela toma certas decisões em matéria de investimento, de orientação dos recursos ou de fixação dos preços, tem um poder de decisão limitado pela presença, ao nível da estrutura produtiva, ao lado do capital de Estado de cuja gestão se ocupa, dos capitais privados nacionais e internacionais cuja existência desenha demarcações precisas quanto ao *terreno de investimento* de cada agente do capital.

3. Burocracia de Estado e autonomia relativa

O Estado tem autonomia relativa em relação à classe economicamente dominante na medida em que é a expressão dos interesses do capital total em oposição aos interesses particulares das unidades de capital. Representando o ponto de vista do capital total, "o Estado não se submete à necessidade de criar valor, não se submete ao jogo da concorrência"³⁰.

29. Giannotti, Em torno..., *op. cit.*, p. 116.

30. Altwater, in *L'Etat contemporain et le marxisme*, Maspero, 1977. Cf. também H. Hirata, "Les recherches marxistes sur l'Etat contemporain: deux lectures", in *Revue Critiques de l'Economie Politique*, n° 25, janeiro-março 78, Maspero.

As bases desta autonomia relativa do Estado em relação às unidades de capital podem ser encontradas na concorrência encarniçada entre capitais múltiplos, *que compete ao Estado superar* para obedecer aos interesses do capital em seu conjunto.

Para superar tal concorrência, os agentes do Estado deverão executar uma política visando satisfazer idealmente³¹ o conjunto das unidades de capital. Esse papel de “servidor universal” será o objeto das primeiras análises sobre a burocracia de Hegel e Marx.

a) Fundamentos da burocracia

Conseqüência da divisão social do trabalho, a aparição da burocracia materializa a cisão entre poder econômico e direção política, esta cisão constituindo o fundamento mesmo de toda burocracia³²: a burguesia detém os meios de produção, e portanto a iniciativa econômica, e *transfere* a camadas sociais específicas as tarefas relacionadas à organização política e material do Estado³³.

A autonomia relativa da burocracia emanaria do caráter *universalizante* de suas funções: a burocracia constituiria “círculos autônomos por si”, “círculos particulares que são relativamente independentes”³⁴.

A filosofia hegeliana do direito vê na burocracia uma “forma vazia”, neutra, recebendo seu conteúdo, sua essência, da sociedade civil³⁵, idéia aceita também por Marx: “É verdade que a burocracia é

31. Isto é, satisfazer o conjunto dos capitalistas; mas o Estado é capitalista coletivo apenas “em idéia”, e existe sempre um hiato entre os interesses de todas as frações representadas no bloco no poder e os interesses que chegam a se fazer *efetivamente* valer; e aliás esse hiato *real* que determinaria o lugar hegemônio de uma fração de classe no conjunto das classes dominantes.

32. Esta gênese lógica coincide, aliás, com a gênese histórica da burocracia; como diz Mandel, “governar, no sentido de administrar, torna-se um ofício à parte, submetido às leis da divisão do trabalho” (*Le troisième âge du capitalisme*, t. III, p. 198).

33. Se, durante o feudalismo, as *funções* da burocracia de Estado eram cumpridas pelos servidores *diretos* dos proprietários feudais, a criação dos recursos estatais favoreceu a formação de uma camada social urbana relativamente autonomizada em relação à classe dos senhores; cf. E. B. Pasukanis, *La théorie... op. cit.*, p. 88.

34. Cf. Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, Gallimard, coll. “Idées”, ct. por Marx, *Critique du droit hégélien*, Ed. Sociales, p. 88.

35. Podemos esquematizar o lugar da burocracia no sistema hegeliano como segue:

$$\frac{\text{conteúdo}}{\text{forma}} = \frac{\text{material}}{\text{espiritual}} = \frac{\text{sociedade civil}}{\text{Estado}} = \frac{\text{corporação}}{\text{burocracia}} = \frac{\text{particular}}{\text{universal}}$$

apenas o formalismo de um conteúdo que reside fora dela mesma”³⁶, mesmo se esta camada tem tendência “a fazer de sua função universal seu negócio particular”³⁷. A apologia da burocracia enquanto encarnação do universal, expressão da unidade do Estado (“alma do Estado”), é o objeto da crítica de Marx que demonstra como esta categoria social pode transformar interesses gerais em “negócios pessoais”.

b) *Evolução da burocracia*

Se a análise hegeliana se referia à dissociação real entre poder econômico e político, a evolução histórica mostrou que esta dissociação inicial — que está na origem da falta de iniciativa da burocracia em relação às classes dominantes — podia sofrer modificações. A diversificação da burocracia levou à dissolução do mito da “unidade” desta categoria social, mesmo se continua ainda hoje presente nos discursos ideológicos burgueses.

Três tendências podem ser assinaladas nesta evolução:

1) A divisão capitalista do trabalho conduziu, assim, no seio do aparelho de Estado a diferenciações importantes, a divisão *funcional* mascarando as diferenciações de classes. A complexidade crescente do setor estatal, com a criação e extensão dos serviços públicos (sistema educacional, previdência social, transportes e comunicações, etc.), o inchaço das administrações centrais e o desenvolvimento das empresas estatais, engendrou toda uma categoria de funcionários extremamente diversificados do ponto de vista de sua situação e posição de classe³⁸, onde podemos distinguir, segundo os dois aspectos de suas atividades, de *deliberação* ou *técnico-culturais*³⁹, camadas tecnoburocráticas fazendo parte do bloco de forças dominantes ao lado de outras camadas burocráticas tradicionais diretamente ligadas à esfera superestrutural ideológica, política ou jurídica, nas suas funções de decisão ou

36. Marx, *Critique du droit hégélien*, op. cit., p. 90.

37. Marx, cit. por Hyppolite, *Etudes sur Marx et Hegel*, Ed. Marcel Rivière, p. 90.

38. Uma análise da burocracia do ponto de vista das determinações de classe exigiria pesquisas concretas sobre uma formação social particular. Apenas tais investigações, de caráter histórico e sociológico, concretas permitirão encontrar soluções para nossa problemática. Este artigo não tem por objetivo efetuar tal investigação, avançando apenas alguns elementos de análise, cabendo a demonstração a outros estudos.

39. Cf. Gramsci, *Cahiers de prison*, 10-13, Gallimard, 1978, p. 327 e seg.

de execução (este conteúdo determinando naturezas de classe diversas).

2) A extensão do campo de intervenção econômica do Estado levou à aparição de uma categoria de tecnoburocratas encarregados do funcionamento do aparelho produtivo de Estado, onde a dissociação entre gestão e propriedade reproduz, segundo modalidades diversas determinadas pela reprodução ampliada do Estado, a tendência geral de evolução do capitalismo moderno: "Dada a evolução do modo de produção capitalista, o proprietário se desincumbe progressivamente das funções técnicas de produção e perde assim igualmente a dominação jurídica total sobre o capital"⁴⁰. A diferença essencial consiste então na referência da tecnoburocracia ao *Estado*, que está na origem dos recursos que ela explora e das orientações de investimentos que aplica. Se este Estado é capitalista, o modo de reprodução social da burocracia será relativo ao processo de valorização do capital.

3) Uma terceira tendência da evolução da burocracia de Estado remete ao aumento do poder executivo da alta administração do Estado em detrimento do Parlamento: "A função de dominação política do capital se desloca da esfera parlamentar aos cimos da administração do Estado propriamente dito"⁴¹: em quase todos os países "subdesenvolvidos", o Parlamento, este instrumento de controle do poder da burocracia pelos representantes do povo, é, em regra geral, atrofiado, senão ineficaz; assim, a autonomia da burocracia cresce em relação ao Parlamento e aos outros órgãos de representação (sindicatos, organizações patronais, etc.).

Em certos países "subdesenvolvidos", a concentração dos recursos econômicos, assim como a centralização política no seio dos aparelhos estatais e para-estatais reforçam ainda mais a tendência a uma autonomia relativa crescente de certas categorias da burocracia pública.

Deste ponto de vista, poderíamos dificilmente explicar, por

40. Pasukanis, *La théorie... op. cit.*, p. 117. A superação progressiva das unidades privadas *individuais* de capital em favor dos trustes e das sociedades anônimas, o deslocamento das funções de uma empresa individual a outras formas de unidades econômicas, privadas ou de Estado diluíram ao mesmo tempo a *figura do capitalista individual* (cf. Gramsci, *Selections from Political Writings, 1910-1920*, p. 165. Cit. in *Politics, Ideology and the State*, p. 18, ed. Lawrence and Wishart, London, 1978).

41. Mandel, *Le troisième âge... op. cit.*, t. III, p. 182. Cf. também Gramsci, *Cahiers... op. cit.*, p. 328: "Este desenvolvimento, sendo um desenvolvimento orgânico necessário, tendendo a fundir em um único conjunto o pessoal especializado na técnica política e o pessoal especializado nas questões concretas de *administração* (...) das grandes sociedades nacionais modernas".

exemplo, a gênese de uma nova tecnoburocracia no Brasil, se não nos interrogássemos previamente sobre os fatores de crise do regime populista determinando a passagem convulsiva à ditadura militar, caracterizada pela concentração de uma massa crescente de recursos financeiros nas mãos do Estado.

A isso se acrescenta o estado de atomização e dispersão da *classe operária*, que não tem a possibilidade de contestar a corrupção, o poder e os privilégios da burocracia de Estado.

Esta autonomia relativa crescente do Estado e de sua burocracia em certos países “subdesenvolvidos” permite a solidariedade ativa do Estado e do capital privado, e em certas situações, a ação do Estado como “muleta” do capital.

III. Burocracia e autonomia relativa: o “modelo” brasileiro

1. O Estado com “muleta” do capital

O exame isolado do setor de Estado, na base das teses sobre o “capitalismo de Estado”, não permite compreender o papel desempenhado pelo Estado em certos momentos do desenvolvimento dos países ditos “subdesenvolvidos”, em particular nos períodos de transição⁴². No caso do Brasil, este papel de “muleta” foi desempenhado pelo Estado em dois momentos diferentes: uma primeira vez, através da legislação permitindo a criação das condições para o desenvolvimento do capitalismo industrial: leis e medidas favorecendo a imigração para paliar a carência de força de trabalho e o conjunto de leis pondo progressivamente fim à escravidão. A segunda vez, a “muleta” tomou a forma da estruturação de um setor produtivo de Estado significativo para criar as condições para a acumulação privada.

A intervenção econômica do Estado visa preservar as condições de *reprodução local* do capital, sobretudo a partir do momento em que o eixo dinâmico da economia se desloca do setor agro-exportador para a indústria. As empresas estatais são criadas sobretudo a partir dos anos 1940 (2/3 dessas empresas são criadas após 1960) para remediar a carência de recursos privados para o investimento.

Hoje, o setor produtivo de Estado no Brasil conta cerca de 600 empresas, das quais 100 no setor financeiro (65% dos empréstimos ao

42. A propósito do Estado como “muleta”, cf. Salama, “Au-delà d'un faux débat...”, *Revue Tiers Monde*, n.º 68, dezembro 1977, PUF.

setor privado sendo controlada pelos bancos do Estado); das 100 maiores empresas (classificação segundo a dimensão do patrimônio líquido), 74% do patrimônio líquido pertence às empresas estatais; 37% dos ativos das 5.113 maiores firmas pertencem também às empresas estatais⁴³.

Os investimentos das empresas estatais correspondem a mais de 30% do total dos investimentos (públicos e privados). Finalmente, o setor de Estado participa de maneira importante na formação do capital fixo, como se pode ver no quadro seguinte:

Brasil: formação bruta de capital fixo

	<i>Em milhões de cruzeiros 1973</i>					<i>Taxa de crescimento</i>
	1959	1970	1971	1972	1973	1959-1973
Administração central	1.927	1.371	1.285	1.420	1.692	— 12,2%
Administração descentralizada (empr. estatais)	1.759	3.489	5.399	5.241	5.198	+ 195,5%
Total	3.686	4.860	6.684	6.601	6.890	+ 86,9%

	<i>Em % do PIB</i>				
Administração central	1,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Administração descentralizada (empr. estatais)	1,1	1,0	1,5	1,3	1,1
Total	2,4	1,4	1,8	1,6	1,4

Fonte: *Conjuntura econômica*, 75, in L. Martins, *A expansão recente do Estado no Brasil, seus problemas e seus atores*, 1977, mimeo.

2. Complementaridade entre Estado e capital privado

Uma das exigências de reprodução do Estado capitalista enquanto tal é a aplicação, pela burocracia, de uma política beneficiando o conjunto das unidades de capital. Assim, mesmo quando a intervenção do Estado na esfera produtiva se efetua em setores rentáveis, a

43. Para esses dados cf. W. Baer, "O crescimento brasileiro e a experiência desenvolvimentista: 1964-1974", *Estudos Cebrap* n° 20, 1977.

defesa do lucro da empresa é subordinada à preocupação de criar as condições para o desenvolvimento do capital privado⁴⁴. A política econômica do governo dita, aliás, as normas de comportamento do setor estatal e de seus agentes; normas elaboradas em função da existência do capital privado, nacional e internacional, levando em conta as exigências destes setores e desempenhando uma função de complementaridade⁴⁵.

É o que designa o “modelo do tripé”, largamente desenvolvido nos documentos oficiais (a Constituição da República, o segundo Plano nacional de desenvolvimento (1974), os documentos emanando do Conselho de Desenvolvimento Econômico) onde a *partilha* é enunciada claramente entre *Estado* (infra-estrutura, serviço público, monopólio do petróleo, educação e saúde)⁴⁶ e *setor privado* (indústria de transformação, construção civil, setor primário, comércio, seguros e sistema financeiro), prevendo-se mesmo as exceções (iniciativas necessitando grandes volumes de capital, de rotação lenta, etc.)⁴⁷.

A expansão das empresas públicas no Brasil após a crise de 1962-67, em direção a setores “pesados” de fraca rentabilidade⁴⁸ contrasta

44. “Se é verdade que a ampliação do setor produtivo de Estado invade frequentemente o campo potencial de acumulação do capital privado, multiplicando os pontos de concorrência e conflito, não é por isso menos verdadeiro que isso resulta das exigências mesmas do processo de reprodução global do capital, e nesse sentido que a concentração dos recursos produtivos nas mãos do Estado permite um crescimento do nível médio de produtividade, sobretudo no setor de base, contribuindo para uma redução do valor do capital constante circulante e a uma aceleração da rotação do capital privado” (G. Mathias, “Etat et crises”, *Revue Critiques de l'Economie Politique*, n.º 27, 1977).

45. Ainda recentemente, o argumento invocado pelo governo federal para privatizar a empresa estatal de navegação aérea — a VASP — era o seguinte: “O governo não deve fazer concorrência à iniciativa privada em atividades rentáveis, limitando sua ação às atividades *de complemento*”. (Jornal *Folha de São Paulo*, 6/11/1977).

46. As empresas de Estado controlam mais de 80% do setor de bens intermediários assim como as fontes energéticas e os serviços públicos.

47. Na realidade, a enorme *diversificação* das atividades estatais a partir de 1964 estendeu seu domínio, além dos setores evocados, às indústrias metalúrgicas, alimentícias e de transformação (cf. quadro a seguir, sobre a “evolução do “tripé” capitalista).

48. Um estudo da revista *Visão* mostra que, em 1.000 empresas, 76% do faturamento total corresponde às empresas privadas do setor dinâmico de alta rentabilidade, as empresas estatais concentrando-se nos serviços de utilidade pública, de baixa rentabilidade. Com a desaceleração da economia (1976), a rentabilidade média (relação lucro líquido/patrimônio) eleva-se de 19,3% (75) à 20,1% (76) no setor privado e baixa de 13,7% para 8,3% no setor estatal.

Rentabilidade média por setor em 1976: empresas privadas nacionais (22,3%); empresas privadas estrangeiras (25,5%); empresas estatais (9,2%). Fonte: *Folha de São Paulo*, nov. 1977.

com o comportamento das unidades privadas de capital guiadas sempre por critérios de rentabilidade macroeconômica.

A burocracia de estado não está em posição concorrencial, não é assimilável à burguesia industrial: se dirige o processo de trabalho nas empresas estatais, não tem nem a propriedade jurídica nem a propriedade econômica efetiva dos meios de produção⁴⁹. A orientação dos investimentos públicos mostra-o amplamente: de início, concentram-se nos setores não rentáveis, sobretudo no limiar do processo de industrialização, dirigindo-se em seguida para setores não ocupados pelos investimentos privados, nacionais e estrangeiros. No caso brasileiro, esse modelo pode ser observado no quadro seguinte.

Modelo de solidariedade orgânica entre Estado e Capitalismo internacional
Núcleo solidário de expansão

<i>Capital estrangeiro</i>	<i>Estado</i>
<i>Mercado interno</i>	
Material de transporte	Programa de transportes terrestres e marítimos
Material mecânico	Siderurgia
Material elétrico	Construção civil Programa de energia elétrica Programa de comunicações
Química	Petróleo e derivados
Serviços financeiros	Serviços de utilidade pública
<i>Mercado externo</i> <i>(exportações)</i>	
Pecuária	Café (política do)
Extrativa vegetal e mineral	Minério de ferro
Excedentes industriais	

Fonte: Maria da Conceição Tavares, "Além da estagnação...", in *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Zahar, 1972, p. 178.

49. O lugar que ocupa na direção dessas empresas confere não obstante à tecnoburocracia moderna um estatuto no seio do bloco no poder. É assim que os dois grupos situados nos pontos-chaves do jogo de influências políticas, os "managers" das empresas estatais e os funcionários dos escalões intermediários do governo são inteiramente solidários dos escalões superiores da ditadura militar. Malgrado sua diversidade, todas estas camadas burocráticas constituem *de fato* uma base social do regime, sua repro-

M. C. Tavares designa essa situação de não-contradição entre Estado e capital privado no terreno da tomada de decisão pela expressão de "núcleo integrado de expansão".

Assim, a natureza capitalista do Estado tende, pela orientação imprimida aos investimentos estatais, a favorecer, completar ou criar as condições para o desenvolvimento do capital privado (cf. quadro seguinte). O capital estatal não se implanta onde as perspectivas de lucro são mais promissoras, mas onde a indústria privada deixou vazios a preencher⁵⁰, e estes vazios encontram-se nos setores de produção onde a rentabilidade do capital é menos certa.

Conclusão

O Estado burguês é uma componente essencial das relações de produção capitalistas: ele não é nem exterior nem anterior à estrutura sócio-econômica; tal fato *delimita o lugar e o grau de autonomia dos agentes do Estado*, uns se aplicando a investir e gerir o capital estatal, outros a elaborar e executar a política econômica em outros domínios.

A empresa estatal é também capitalista, não escapando nessa medida à lei do valor; mas tal fato não autoriza a ver entre empresa privada e pública uma relação em termos de concorrência⁵¹, onde os critérios de mercado seriam para umas e outras determinantes. Vimos que, inversamente, a burocracia de Estado é levada a agir segundo os interesses globais da reprodução ampliada do capital, sendo o desenvolvimento do capital estatal apenas um dos momentos e uma das fontes de valorização do capital privado.

dução social estando na dependência direta da manutenção da orientação atual, que permite o desenvolvimento do setor de Estado. Elas constituem uma parte do que se chamou as "novas camadas médias", privilegiadas pela concentração das rendas: de 1960 a 1970, os *altos funcionários* (mais as profissões liberais) vêem sua parte passar de 16% a 20%; durante o mesmo período, a *burocracia pública* (e privada), mais os pequenos comerciantes vêem sua parte passar de 21 a 22,5%; estes grupos passando conjuntamente de 37% a 42,5% (cifras de M. C. Tavares, *Relações entre distribuição de rendas, acumulação e modelo de desenvolvimento*, Campinas, mimeo., 1973).

50. Como diz F. H. Cardoso, a orientação do capital estatal "visa, em última instância, a colocar riquezas à disposição da acumulação privada" (*op. cit.*, p. 40, mimeo.).

51. Mesmo se podemos ver aparecer casos de concorrência entre capitais de Estado, esta concorrência, apenas no caso em que fosse exclusiva entre capitais públicos, seria retida por Rosdolsky como um dos critérios para aceitar o termo "capitalismo de Estado": situação em que "múltiplos capitais organizados ao nível do Estado se fariam face uns aos outros"; uma economia capitalista de Estado seria assim aquela em que se assistiria à concorrência entre os múltiplos capitais (públicos). (cf. *La Genèse... op. cit.*, p. 74, nº 123).

Evolução recente do tripé capitalista
(% do Patrimônio Líquido por ramo para as 379 maiores empresas manufatureiras)

1972

1968

	Capital internacional	SPE	Capital nacional	Capital internacional	SPE	Capital nacional
Alimentos, bebidas	40,1	—	55,9	34,0	1,2	64,8
Fumo	100,0	—	—	100,0	—	—
Têxtil, vestuário	44,2	—	55,8	30,1	—	69,9
Madeira, et. al	—	—	100,0	—	—	100,0
Papel etc.	5,0	—	95,0	41,3	—	58,7
Editorial e gráfica	—	—	100,0	—	—	100,0
Borracha etc.	93,4	—	6,6	87,2	—	12,8
Produtos químicos ¹	67,4	3,2	29,5	71,5	7,7	20,8
Petróleo e derivados	16,6	75,3	12,1	13,6	78,4	8,0
Minerais não metálicos	23,5	—	76,5	27,1	—	72,9
Siderurgia e não ferrosos	17,8	66,0	16,1	13,1	63,3	23,5
Metalurgia	44,4	—	55,6	40,7	—	59,3
Mecânica e maquinaria	56,1	—	43,9	78,9	—	21,6
Máquina elétrica	67,9	—	32,1	73,7	—	26,3
Equipamento de transporte	91,7	—	8,3	88,0	1,1	10,9
Diversos	60,8	1,7	37,5	81,9	—	18,1
Total	37,4	26,2	36,5	38,0	32,0	30,0

Fontes: 1968 — Fernando Fanjzylber, IPEA — 1971.

1972 — Compilados da Revista Visão para amostra semelhante.

¹ Inclui farmacêuticos e cosméticos.

Tabela tirada do artigo "O setor produtivo estatal e o ciclo" de Coutinho e Reischul, in C. E. Martins, *Estado e Capitalismo no Brasil*, Ed. Hucitec-Cebrap, 1977, p. 77.

Numa sociedade capitalista onde o Estado fornece as *garantias* da exploração privada da força de trabalho, falar de “capitalismo de Estado” só se explica por economicismo⁵² ou por superestimação do grau de autonomia da tecnoburocracia.

52. Quando a expressão se funda sobre a simples constatação da superioridade quantitativa do setor produtivo de Estado sobre o setor privado.