

## Despesas do Estado, repartição e valor

LUIZ C. BRESSER PEREIRA \*

No capitalismo contemporâneo, que chamaremos capitalismo de Estado ou capitalismo tecnoburocrático, o Estado assumiu novas funções econômicas que o tornam essencialmente diverso do Estado existente no capitalismo clássico, competitivo, que foi dominante no século XIX, ou mesmo no capitalismo monopolista da primeira metade do século XX. O Estado não é mais uma simples superestrutura jurídico-institucional que estabelece as condições gerais necessárias à reprodução material do capital, como pretendiam Marx e Engels, nem desempenha apenas funções reguladoras macroeconômicas, como pretendia Keynes. O Estado contemporâneo tornou-se um agente com importância crescente na produção direta de bens e serviços.

Em outras palavras, passamos do Estado Liberal do capitalismo competitivo para o Estado Regulador do capitalismo de Estado.

Mas o que caracteriza mais especialmente o Estado contemporâneo não é o fato de se haver transformado em um Estado Produtor. Mais importante do que isto é o fato de o Estado haver-se substituído parcialmente ao mercado na coordenação do sistema econômico e na repartição do excedente. Transformou-se assim em um Estado coordenador e Repartidor. E também sob esse aspecto passou a fazer parte integrante da infra-estrutura econômica. Na verdade o aumento quantitativo da intervenção do Estado implicou



\* Luiz C. Bresser Pereira é professor de Economia da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo.

em uma mudança qualitativa do Estado e da formação social na qual ele está inserido.

Enquanto Estado Produtor, o Estado simplesmente produz mercadorias (bens e serviços com valor de troca) através das empresas estatais, sujeitando-se, assim, ao mercado. Enquanto Estado Repartidor, o Estado, de um lado, tributa e, de outro, produz não-mercadorias (bens e serviços com valor de uso) e subsidia, transformando-se em um agente reprocessador do excedente que se substitui ao mercado. Enquanto Estado Coordenador, o Estado não apenas dá orientações básicas ao mercado através de medidas de política econômica, como pretendia Keynes, mas interfere diretamente na determinação de um número crescente de preços, inclusive os salários, a taxa de câmbio, a própria taxa juros, e na fixação, em relação a certos bens, das quantidades a serem produzidas, importadas, exportadas. Também pelo ângulo da alocação de recursos, portanto, além do ângulo da repartição, o Estado substitui-se parcialmente ao mercado.

Em todo esse processo de transformação o que vemos fundamentalmente é esfumaçar-se novamente a distinção entre plano econômico, ordenado pela lei do valor, e o plano político, regido pelo princípio do poder. Esta distinção somente fora alcançada historicamente no capitalismo competitivo quando a mais-valia relativa passou a ser o mecanismo fundamental de apropriação do excedente econômico. Esta apropriação era política em todos os modos de produção pré-capitalistas, obrigando a classe a se utilizar diretamente do Estado e da ameaça de violência a ele inerente para que a apropriação se consumasse, seja via tributo (modo asiático de produção), seja via trabalho escravo (escravismo), seja através da corvéia (feudalismo), seja finalmente através da acumulação primitiva (capitalismo mercantil); passou a ser predominantemente econômica com o advento do modo especificamente capitalista de produção; volta a ser parcialmente política no capitalismo de Estado; é também predominantemente política no estatismo vigente nos países chamados socialistas.<sup>1</sup>

No capitalismo de Estado, ao qual limitaremos nossa análise, o Estado, de fato, passa a interferir diretamente em todas as esferas econômicas: na produção, na repartição e na utilização dos bens, e na sua circulação.

Na esfera da produção de bens, o Estado interfere diretamente não apenas através da produção de não-mercadorias pelas agências puramente estatais, mas

<sup>1</sup> Sobre as formas históricas de apropriação do excedente, a partir da contribuição de Marx e Engels, ver, entre outros, Celso Furtado (1961: 115-160; 1976: 13-44), Bresser Pereira (1977: 83-100; 1981: 228-236) e Joachim Hirsch (1977). O essencial a reter é que somente quando a mais-valia tornou-se a forma por excelência de apropriação do excedente é que foi possível distinguir com clareza o econômico do político, ficando o Estado como um elemento apenas superestrutural. Por outro lado, sobre a politização do econômico, inclusive do próprio processo de acumulação, ver Claus Offe (1973).

também através da produção de mercadorias pelas empresas estatais; interfere ainda na esfera da produção através da influência que a política e o planejamento econômico têm sobre a alocação de recursos realizada pelo setor privado.

Na esfera da repartição do excedente, o Estado de um lado tributa diferencialmente e de outro distribui não-mercadorias, fundamentalmente serviços de consumo social (serviços de saúde, educação, saneamento, cultura, esportes, lazer) sem cobrar ou cobrando apenas parcialmente; além disso, o Estado distribui subsídios para a acumulação privada.

Na esfera da utilização, o Estado é o principal responsável pela demanda agregada na medida em que é o grande comprador de bens e serviços, seja realizando seus gastos correntes de administração e repressão, seja comprando bens e serviços de consumo social, seja realizando a acumulação estatal.

Finalmente, na esfera da circulação, que permeia todas as três anteriores, o Estado intervém de forma decisiva regulamentando as formas de comercialização e de financiamento, ou seja, as formas de troca de capital-mercadoria e de capital-dinheiro. Através de todas as esferas o Estado busca coordenar a economia.

A intervenção do Estado na economia nas formações sociais contemporâneas é portanto muito mais ampla e pervasiva do que se imagina. O Estado e o mercado estão de tal forma imbricados na coordenação da economia, e o Estado e as empresas privadas estão de tal maneira associados e interligados na produção de bens e serviços, que as teorias dos economistas conservadores, que gostariam de retornar aos “velhos bons tempos” do capitalismo competitivo e do Estado Liberal, perdem qualquer sentido. A intervenção do Estado na economia não depende da vontade deste líder político ou daquele tecnoburocrata, mas é um fenômeno estrutural ao capitalismo contemporâneo.

Por outro lado, na medida em que o Estado passa a intervir diretamente no econômico, a “neutralidade” do mercado e da lei do valor deixa de prevalecer, sendo substituída pelo partidarismo da política, ou seja, pelo princípio do poder. Dessa forma, não apenas o econômico e o político voltam a se confundir, mas o econômico passa a se subordinar ao político ao mesmo tempo que dialeticamente o condiciona. A subordinação ocorre na medida em que as atividades econômicas transformam-se em decisões do Estado e das grandes empresas, na medida em que a impessoalidade do mercado competitivo dá lugar à “personalização”, em termos de classes, frações de classes, e de grupos das decisões econômicas. O condicionamento econômico do político afinal se impõe, na medida em que as decisões em geral, inclusive as das grandes empresas, e as decisões de coordenação e repartição por parte do Estado têm seus limites muito claramente definidos pela escassez de recursos e pela lei

do valor.<sup>2</sup> O Estado ao tomar decisões econômicas não desenha livremente sobre um quadro em branco; suas opções de beneficiar este ou aquele grupo, de estimular este ou aquele setor, de incentivar esta ou aquela região, encontram sempre o limite no fato de que, se alguém recebe, outro é obrigado a dar. Ao contrário da crença amplamente difundida em todos os setores da sociedade, o Estado é incapaz de reproduzir o milagre da multiplicação dos pães.

Nos termos deste quadro geral que acabamos de desenhar, algumas questões exigem maior esclarecimento, inclusive porque o Estado, ao intervir tão profundamente no sistema econômico, tende a se confundir com esse mesmo sistema. Em consequência torna-se muito mais difícil compreender esse sistema que os modelos econômicos simplificados, “sem Estado e sem comércio exterior”, pretendiam explicar.

As questões relevantes sobre o papel do Estado na infra-estrutura econômica do capitalismo contemporâneo são provavelmente as seguintes:

- 1) quais as causas da intervenção do Estado?
- 2) como distinguir as etapas históricas da intervenção: 1.<sup>a</sup>) Estado Liberal; 2.<sup>a</sup>) Estado Regulador; 3.<sup>a</sup>) Estado Produtor, Estado Coordenador e Estado Repartidor (Desenvolvimentista ou do Bem-Estar)?
- 3) qual a extensão da intervenção estatal?
- 4) quais os instrumentos da intervenção?
- 5) até que ponto as empresas estatais podem ser instrumento de política econômica?
- 6) como se classificam as receitas e despesas do Estado?
- 7) como o Estado substitui-se parcialmente ao mercado na repartição da renda?
- 8) como o Estado procura substituir-se ao mercado na coordenação do sistema econômico?
- 9) por que a intervenção do Estado politiza o econômico?
- 10) qual a natureza de classe das políticas econômicas do Estado e qual sua autonomia em relação ao capital?
- 11) quais os limites da intervenção estabelecida pela lei do valor?
- 12) quais os limites da intervenção derivados da escassez de recursos?
- 13) como funciona o processo de tentativa e erro (correções permanentes) no processo de intervenção (política e econômica)?

As respostas a todas estas perguntas escapam ao objetivo deste artigo. Nele vamos limitar-nos a examinar como o Estado, principalmente através de suas despesas, age sobre a esfera da repartição e da produção. Para isso, proporemos uma classificação das despesas do Estado, própria do Estado Produtor e Repartidor que caracteriza o capitalismo tecnoburocrático contemporâneo.

<sup>2</sup> Um dos primeiros autores a salientar a subordinação do Estado à lei do valor foi Eugênio Preobajenski (1924: 209-300). Examinaremos esta questão na parte final deste artigo.

Através dessa classificação das despesas do Estado, procuraremos esclarecer alguns mecanismos da intervenção do Estado na economia. Essa intervenção assume tais proporções que o Estado passa a fazer parte integrante do sistema econômico, substituindo-se parcialmente ao mercado na alocação de recursos e na distribuição da renda.

Terminaremos o artigo examinando os limites da intervenção do Estado tecnoburocrático-capitalista na economia. Esses limites são estabelecidos pela lei do valor. Verificaremos então que a política econômica do Estado, ou seja, sua intervenção no econômico, tem uma natureza intrinsecamente contraditória, na medida em que o Estado é uma organização burocrática não capitalista e portanto não orientada para a produção de mercadorias com valor de troca que, ao agir sobre o mercado, com ele se confundir e em parte a ele se substituir, é obrigada, afinal, a se reger pela lei do valor.

## NEOCLÁSSICOS, KEYNESIANOS E MARXISTAS

É importante assinalar que a simples colocação dessas questões pressupõe a necessidade da formulação de uma nova teoria sobre o papel do Estado na economia. As teorias existentes, inclusive a marxista clássica, e, sem dúvida, a neoclássica e a keynesiana<sup>3</sup> são incapazes de responder a essas perguntas porque não partem da concepção do Estado: 1) como substituto parcial do mercado na coordenação da economia; 2) como organização que participa direta e crescentemente da produção de bens e serviços; e 3) como responsável decisivo pela repartição do excedente. Através dessas três formas o Estado substitui-se ao mercado e se torna parte integrante da infra-estrutura econômica. A repartição da renda, por exemplo, realiza-se de um lado através da tributação, que pode pesar mais sobre os salários (dos trabalhadores), os ordenados (dos tecnoburocratas) ou os lucros (dos capitalistas), e de outro através das despesas e subsídios do Estado, que podem beneficiar mais esta ou aquela dessas três classes. Realiza-se também através da freqüente interferência do Estado nos preços, juros, salários e na taxa de câmbio. Através dessas diversas formas de influenciar a repartição da renda em geral, e mais particularmente do excedente econômico, o Estado age como um substituto do mecanismo de preços, interfere na lei do valor, e assim se confunde com o sistema econômico.

Os economistas neoclássicos partem do conceito do Estado Liberal. Não há, portanto, ou não deve haver, intervenção do Estado na economia. Esta, quando ocorre, constitui-se em uma anomalia, uma manifestação patológica que deve ser urgentemente eliminada. Na verdade, na medida em que o economista neoclássico dirige todo seu esforço intelectual no sentido de criar modelos de otimização de recursos, e assim é levado a confundir o ser e o dever ser,

<sup>3</sup> Sobre as escolas econômicas e o papel do Estado ver o livro organizado por Roberto Finzi (1977). Sobre a visão keynesiana do Estado ver Sérgio Abranches (1981).

subordinando o primeiro ao segundo, ele não dispõe de qualquer teoria sobre a intervenção do Estado na economia. O intervencionismo é sempre um fenômeno patológico.<sup>4</sup> A perspectiva idealista do pensamento neoclássico impede que o Estado seja estudado como uma realidade não apenas política, mas também econômica. Em consequência, a teoria neoclássica sobre o Estado na economia é a rigor uma não-teoria.

Na medida, entretanto, que o pensamento neoclássico é o pensamento conservador por excelência nas sociedades capitalistas contemporâneas, não lhe resta outra alternativa senão adotar uma teoria sobre o Estado enquanto entidade puramente política. Sob essa perspectiva o Estado é visto convenientemente como uma entidade ou um poder neutro que arbitra entre as classes.

Essa mesma concepção política do Estado é compartilhada pelos economistas keynesianos. O Estado continua sendo visto como um árbitro acima dos interesses de classes. Mas é exatamente essa concepção que permite aos keynesianos desenvolver a teoria do Estado Regulador. Já que o mercado revela-se incapaz de coordenar perfeitamente a economia, cabe ao Estado suplementar a ação do mercado através da política econômica fiscal e monetária. O Estado assume agora um papel decisivo no econômico, mas esta atividade é apenas reguladora.

Por outro lado, a visão keynesiana do Estado é decididamente otimista. Imagina-se que através da política monetária e fiscal, que atua apenas sobre os agregados econômicos, será possível eliminar ou reduzir fortemente os ciclos econômicos, garantindo-se uma situação próxima ao pleno emprego e à estabilidade dos preços. A estagflação não estava decididamente prevista pelos keynesianos, nem podiam eles imaginar que a política econômica, ao endividar o Estado, poderia ser a fonte contraditória de equilíbrios e desequilíbrios estruturais.

A perspectiva dialética sugerida pela existência dessas contradições seria perfeitamente compatível com o pensamento marxista clássico sobre o Estado, mas também este é insatisfatório. Não há dúvida de que é preciso partir de Marx e Engels para uma análise do Estado, porque se origina em seu pensamento a crítica do Estado Liberal, mero árbitro entre as classes. Antes de mais nada o Estado está a serviço da classe dominante. É preciso também partir da teoria da mais-valia para que possamos compreender a diferença fundamental entre o papel do Estado capitalista e dos Estados pré-capitalistas no processo de apropriação do excedente econômico: nas formações pré-capitalistas a violência direta do Estado autoritário é essencial para que a classe dominante

<sup>4</sup> Vale aqui citar o conceito de "intervencionismo" de um dos mais significativos (e radicais) economistas neoclássicos deste século, Ludwig Von Mises: "Intervencionismo significa que o governo deseja fazer mais (do que produzir segurança). Ele deseja interferir nos fenômenos do mercado... nos preços, nas taxas de salário, nas taxas de juro, e nos lucros" (1979: 39-40).

possa apropriar-se do excedente através dos tributos, do trabalho escravo e da corvéia; já nas formações especificamente capitalistas, em que a mais-valia relativa tornou-se a forma por excelência de apropriação do excedente, não há a necessidade da violência direta do Estado para que essa apropriação se realize.

Mas a partir daí não foi possível a Marx e Engels avançarem muito mais em uma teoria da intervenção do Estado na economia porque a realidade econômica de seu tempo e principalmente da Inglaterra não lhes dava oportunidade para tanto. Como o sistema econômico que conheciam correspondia basicamente ao do Estado capitalista clássico, Marx e Engels limitaram-se a atribuir ao Estado a função econômica de criar as condições gerais para a reprodução do capital, que compreendem desde o estabelecimento de um sistema legal e repressivo que defenda a propriedade privada, até a construção de ruas e estradas, a realização de serviços públicos monopolistas e finalmente a educação e saúde.

Marx e Engels têm, assim, uma visão crítica e histórica do Estado, mas sua análise não é capaz de explicar o Estado contemporâneo.

Os marxistas atuais têm procurado realizar essa tarefa. Os ortodoxos ou fundamentalistas, entretanto, entre os quais se incluem Paul Boccara, com sua teoria do Capitalismo Monopolista de Estado (1971), Paul Mattick (1969, 1978), Mário Cogoy (1977) e Elmar Altvater (1973), presos à lei da tendência declinante da taxa de lucro, pouco conseguem avançar. O Estado continua mero instrumento a serviço do capital ou do capitalismo monopolista. A estatização é apenas uma forma de transferir para o Estado o encargo das atividades econômicas deficitárias ou pouco lucrativas, de forma a contrabalançar a tendência declinante da taxa de lucro. A esta visão opõe-se a visão mais realista, porque mais fundada no capitalismo monopolista, dos marxistas neokeynesianos, entre os quais se destacam as figuras de Paul Sweezy e Paul Baran (1966), que atribuem corretamente ao capitalismo deste século uma insuficiência crônica de demanda, e ao Estado o papel no plano econômico de manter a demanda agregada através de obras públicas e gastos militares que não aumentem diretamente a oferta de bens. Esta visão está baseada na tendência nunca concretizada mas permanente de elevação da taxa de mais-valia, que, mantendo a renda concentrada, leva à crise crônica de subconsumo e de desproporção entre a produção de bens de capital e bens de consumo.

Na América Latina, a contribuição mais significativa para a análise do Estado contemporâneo é a de Guillermo O'Donnell (1976, 1978). Sua análise do Estado burocrático-autoritário, realizada nos quadros da "interpretação da nova dependência" inaugurada pelo ensaio clássico de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1967), lança luz sobre o modelo de acumulação recente na América Latina. Embora preocupado em analisar o aspecto econômico, O'Donnell permanece entretanto essencialmente na esfera política. E nesta esfera, embora chame o Estado de "burocrático-autoritário", sua concepção do

Estado é basicamente capitalista-autoritária, já que a burocracia estatal é vista afinal como mero instrumento da grande burguesia, sem autonomia para, além de favorecer o grande capital, agir também em seu próprio nome.

No Brasil, Francisco de Oliveira vem escrevendo, ainda que de forma não sistemática, diversos trabalhos em que relaciona o Estado e a economia. Sua contribuição é estimulante. Especialmente sua sugestão de que, no capitalismo monopolista, “o Estado é colocado como um pressuposto geral da produção capitalista, uma espécie de ‘capital financeiro geral’, que é pressuposto de cada capital privado, incluindo-se aqui as próprias empresas estatais, elemento constituinte e regulador da distribuição de mais-valia entre as diversas formas de propriedades do capital e que, portanto, opera fortemente na determinação da taxa média de lucro no conjunto oligopolístico” (1977:13). Adverte, entretanto, que nos países periféricos a estatização não pode ser entendida nos quadros de uma contratendência à tendência declinante da taxa de lucro.

Em uma linha semelhante, Pierre Salama considera o Estado um “capitalista coletivo em idéia”, gerado pelo próprio capital em geral (e não pelos capitais numerosos e particulares) e colocado a serviço desse capital geral. Nessa função, a tarefa do Estado não é garantir a equalização da taxa de lucro, mas, pelo contrário, estabelecer uma hierarquia de taxas de lucro, favorecendo os setores de ponta (1980).

Uma contribuição importante é realizada por Nicos Poulantzas, inicialmente com sua visão estrutural (ao invés de meramente instrumentalista) do Estado capitalista (1968), e depois com sua análise das políticas do Estado como uma condensação das lutas de classe (1977, 1978). Na mesma linha temos Joachim Hirsch (1977). Enfatizando o fato de que as políticas do Estado são o resultante das lutas de classes temos também, entre outros, Costa Esping-Anderson, Roger Friedland e Erik Olin Wright (1976).<sup>5</sup> Mas no plano econômico não há grandes avanços. Sua preocupação fundamental está em definir o Estado no plano que lhe é específico: o político.

A contribuição de Claus Offe (1973, 1975, 1977) está mais próxima de uma análise não apenas política mas também econômica do Estado. O Estado é visto como um agente não capitalista que supre a incapacidade da economia capitalista controlada pelo mercado de se auto-gerar. Na medida em que o sistema capitalista é incapaz de garantir a coexistência harmoniosa entre os

<sup>5</sup> O artigo desses três autores critica três concepções de Estado — a concepção liberal que vê o Estado como agência neutra, a concepção marxista instrumentalista (clássica), e a concepção marxista estrutural de Althusser e Poulantzas — e propõe uma nova concepção marxista baseada na luta de classes que teria como expoentes James O'Connor e Claus Offe, além dos próprios autores. Nessa época, entretanto, Poulantzas já havia abandonado o estruturalismo radical e adotava também a concepção de Estado como resultante da luta de classes.



processos controlados pelo valor (econômico) e os processos controlados pelo poder (políticos), o Estado, como elemento alheio mas essencial ao capitalismo, é obrigado a intervir no econômico. O Estado passa assim a controlar uma parte crescente da mais-valia e a empregá-la em despesas orientadas para a produção de valor de uso, que não têm como critério o lucro. Essa intervenção do Estado no econômico tem como objetivo legitimizar politicamente o sistema capitalista, mas acaba criando contradições, exatamente pelo caráter não capitalista do Estado e de seus burocratas. Na medida em que o mercado e as mercadorias deixam de ser os elementos controlados por excelência do sistema econômico, surge o problema da “legitimação normativa” a ser realizada pelo Estado. Na verdade, na medida em que a mais-valia e, portanto, a troca de equivalentes deixa de ser não apenas a base real mas também a base ideológica do sistema, o Estado é levado a desenvolver um sistema de “crenças legitimadoras” via manipulação e repressão. Mas surge daí um conflito inerente, que mina as próprias bases do sistema capitalista. O conflito básico deixa de ser entre proletários e capitalistas para ser entre o subsistema organizado em função direta de acumulação (capitalista) e o subsistema organizado sob forma dominante estatal.<sup>6</sup> Jurgen Habermas, por sua vez, herdeiro da Escola de Frankfurt como Offe, percebe a especificidade do “capitalismo organizado ou regulado pelo Estado” e observa que nessa formação social “o Estado *substitui* o mecanismo do mercado sempre que cria ou desenvolve condições para a realização do capital” (1973:35).

O economista contemporâneo que talvez tenha melhor analisado do ponto de vista econômico o Estado é James O'Connor (1973). Marxista, ele sofreu a influência positiva de Sweezy e Baran (1966). Por outro lado, há certas relações entre o seu modelo analítico, especialmente a divisão da economia norte-americana em três setores, e a divisão proposta por Galbraith (1967). É marcante, entretanto, a originalidade da obra fundamental de O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*. O livro, conforme seu título sugere, pretende ser uma obra de finanças públicas, mas acaba sendo uma contribuição fundamental para a compreensão da economia e da sociedade norte-americana a partir, principalmente, da análise das despesas do Estado. Ao invés de dar ênfase às receitas do Estado e à sua influência sobre a repartição do excedente, a ênfase de O'Connors é colocada nas despesas. O Estado tem duas funções básicas: *acumulação* e *legitimação*. As despesas do Estado classificam-se segundo essas duas funções em: 1) despesas de *capital social* (orientadas para a acumulação), e *despesas sociais* (orientadas para a legitimação). As despesas com capital social, por sua vez, subdividem-se em: 1.1) *investimento social*, que compreende as

<sup>6</sup> Observe-se que as teses de Claus Offe, embora utilizando pontos de partida diversos, aproximam-se das conclusões a que cheguei em meus trabalhos sobre a tecnoburocracia, publicados desde 1972 e reunidos em *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (1981).

despesas destinadas a aumentar a produtividade, inclusive as despesas com educação; e em 1.2) *consumo social*, que se destinam a rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho. As *despesas sociais*, sem caráter produtivo, visam apenas manter a harmonia social (1973:19-20). Esta classificação não é necessariamente a melhor classificação das despesas do Estado, principalmente porque as áreas cinzentas entre os diversos tipos de despesas são muito grandes, tornando difícil identificar o tipo de despesa, mas tem a vantagem de estar relacionada às funções básicas do Estado segundo O'Connor: repressão e legitimação. Por outro lado, a partir dessa classificação de despesas, ele nos apresenta uma análise rica e documentada da economia norte-americana, na qual o papel do Estado já é hoje fundamental.

Mas ainda em O'Connor o Estado aparece como algo relativamente separado da economia. Esta está dividida em três setores: o setor competitivo, o setor monopolista e o setor estatal que inclui os principais fornecedores do Estado. Não conseguimos, entretanto, através de seu trabalho, ver como o Estado, ao mesmo tempo que atua sobre o mercado como um dos agentes do sistema econômico, substitui-se ao mercado na coordenação da economia e na repartição da renda.

As contribuições dos marxistas fundamentalistas são claramente limitadas, na medida em que vêem o Estado, no plano político, como mero instrumento da classe dominante, e, no plano econômico, como mera contratendência à tendência declinante da taxa de lucro. Isto não significa, entretanto, que não haja um certo fundamento em ambas as proposições. A proposta dos marxistas neokeynesianos aproxima-se mais da prática do Estado capitalista, mas é insuficiente na medida em que, presa aos quadros do capitalismo monopolista da primeira metade deste século, vê o Estado apenas como Estado Regulador. As contribuições mais recentes de Offe, O'Connor, Salama, no plano econômico (e de Poulantzas no político) abrem novas perspectivas para a análise da participação do Estado no plano econômico, mas ainda são insuficientes.

Uma teoria da intervenção do Estado no econômico deve, em primeiro lugar, abandonar a idéia de que o Estado seja uma superestrutura jurídica separada da infra-estrutura econômica, e pensar no Estado como parte integrante do sistema econômico. Em segundo lugar, deve entender que o Estado, embora seja parte do sistema econômico e esteja a serviço do capital, é um agente burocrático não capitalista, cuja intervenção no mercado e na lei do valor que o rege está carregada de contradições. A partir dessas duas perspectivas, o Estado deve ser visto como um agente que garante o funcionamento do sistema capitalista permanentemente ameaçado de crise e como um substituto parcial do mercado que:

a) regula a demanda agregada (Estado Regulador);

- b) estimula a acumulação privada através do estabelecimento de subsídios que elevem a taxa de lucro dos setores prioritários (Estado Planejador);
- c) realiza poupança forçada e investe diretamente na produção (Estado Produtor);
- d) tributa e realiza despesas, que influenciam diretamente a distribuição da renda (Estado Repartidor);
- e) determina diretamente os preços das mercadorias, a taxa de salários, a taxa de câmbio e a taxa de juros e dessa forma interfere diretamente na produção, na repartição, na utilização e na circulação dos bens (Estado Coordenador).

Neste artigo vamos em seguida examinar apenas o Estado Repartidor, através da proposta de uma classificação das despesas do Estado. Em seguida faremos uma breve análise dos limites da intervenção do Estado, estabelecidos pela lei do valor.

## AS DESPESAS DO ESTADO

Em sua forma mais pura e mais simples podemos pensar o Estado, em sua função de determinar ou influenciar a repartição da renda, como uma caixa preta, que, de um lado, tem receitas derivadas de impostos e de outro lado realiza despesas. O sistema tributário será regressivo ou progressivo dependendo de quem paga mais impostos proporcionalmente a seus rendimentos: se os trabalhadores, a média tecnoburocracia e a média burguesia ou a alta tecnoburocracia e a grande burguesia. Este problema tem sido amplamente estudado pelos economistas dos governos social-democráticos, que utilizam o sistema tributário como um instrumento fundamental de distribuição de renda. Nos países onde governos social-democratas permaneceram longamente no poder, como os países escandinavos e a Inglaterra, foram alcançados avanços significativos na distribuição da renda graças a reformas tributárias. Em países como o Brasil, em que o Estado ainda está orientado fundamentalmente para a acumulação de capital, os sistemas tributários tendem a ser fortemente regressivos.

Menos óbvio mas também fundamental é o papel repartidor do Estado na realização de suas despesas. Enquanto o Estado é meramente o Estado Liberal, que realiza despesas de administração e repressão, não há por que se preocupar com os efeitos distributivos ou concentradores das suas despesas. Mas quando as despesas do Estado passam a corresponder a aproximadamente 40 a 50% das despesas totais, como acontece nas economias capitalistas contemporâneas, sua importância dá um salto qualitativo.<sup>7</sup>

Nessas altas porcentagens estão incluídas as despesas finais, ou seja, os investimentos das empresas estatais. Se dividirmos o Estado em: 1) Estado pro-

<sup>7</sup> Segundo cálculos recentes, a participação do Estado no Produto Interno Bruto alcança 46%. Ver Carlos Von Doellinger (1981).

dutor de mercadorias com valor de troca, que compreende as empresas estatais, e 2) Estado produtor de bens e serviços com valor de uso, que consideraremos o Estado propriamente dito, mesmo assim as despesas do Estado continuarão a representar uma parte ponderável do Produto Interno Bruto. Em consequência, essas despesas terão um efeito importante sobre a repartição da renda. Neste artigo, entretanto, considero as empresas estatais como uma parte essencial do Estado.

As despesas do Estado são geralmente classificadas em despesas de investimento e despesas de custeio ou de consumo. Esta classificação corresponde à análise macroeconômica keynesiana e é útil para uma série de objetivos, ainda que seja difícil atribuir aos investimentos “puramente” estatais, exceto às rodovias, um caráter “produtivo”. Ora, a distinção entre investimento e consumo baseia-se não apenas no caráter durável ou não durável da despesa, mas principalmente no seu caráter produtivo ou não produtivo.

Por isso propomos outra classificação que tem dois critérios fundamentais nela embutidos: o critério distribuição e o critério acumulação. Segundo essa classificação, temos quatro tipos de despesas: 1) despesas de administração e segurança; 2) despesas de consumo social, subdivididas em despesas de consumo social básico e de luxo; 3) despesas de acumulação estatal; e 4) subsídios à acumulação privada. Em cada um desses tipos estão incluídas tanto despesas de investimento quanto de custeio.

As *despesas de administração e segurança* correspondem ao estado liberal clássico. São as despesas com a arrecadação dos impostos, com o Poder Legislativo e Judiciário, a polícia e as forças armadas. Nos estados clássicos, ao nível dos ministérios, havia sempre três ministérios básicos: Ministério da Justiça, Ministério do Tesouro e Ministério da Guerra, este eventualmente dividido em Ministério do Exército e da Marinha. No processo de implantação e departamentalização dos Estados modernos, estes eram os três ou quatro ministérios inicialmente criados.

As despesas com segurança são obviamente as mais importantes nesse estágio. O Estado, na medida em que é um instrumento a serviço das classes dominantes, tem um papel repressivo fundamental. A defesa da propriedade, ou, mais eufemisticamente, a manutenção da ordem interna, é uma função básica do Estado. Secundariamente, a segurança interna interessa a toda população quando se trata de reprimir o crime comum e não apenas o crime político. Por outro lado, as despesas com a segurança são também fundamentais na medida em que os estados nacionais vivem em permanente conflito. Cabe assim às forças armadas a função clássica de defesa (ou ataque) contra o inimigo externo. O pressuposto econômico desse tipo de atividade é o de que o excedente, além de ser apropriado pela classe dominante, é também apropriado diferencialmente pelos países, nos quadros de diversas formas de conflito entre

nações e de imperialismo. As despesas militares, por outro lado, constituem-se em uma forma por excelência de utilização improdutivo do excedente. Nesse sentido transformam-se em uma forma de manutenção da demanda agregada sem correspondente aumento da oferta, o que lhes garante uma funcionalidade muito especial nas economias capitalistas modernas permanentemente ameaçadas por crises de realização.

As *despesas de consumo social* são aquelas através das quais o Estado fornece serviços de interesse da população de forma gratuita ou subvencionada. Alguns desses serviços são intrinsecamente estatais na medida em que não podem assumir a forma de mercadorias, ou seja, não podem ser vendidos no mercado. É o caso da construção e manutenção de ruas e estradas de rodagem e a iluminação pública, embora em algumas circunstâncias se procura dar a forma de mercadoria a essas atividades. Na maioria dos casos, entretanto, temos serviços que podem ser prestados privadamente, mas que tendem a ser cada vez mais prestados gratuita ou quase gratuitamente pelo Estado. É o caso das despesas com educação, saúde, saneamento básico. Vai também sendo cada vez mais o caso das despesas com esportes e cultura. Também devem ser consideradas nesta classificação as despesas sociais como auxílio-desemprego, suplementação alimentar, e as despesas com a previdência social. Incluem-se finalmente entre as despesas de consumo social as despesas com transportes urbanos de massa e com serviços públicos de luz, água e esgotos, quando subvencionadas. Se esses serviços não forem subvencionados, sendo totalmente autofinanciáveis, inclusive os investimentos necessários, deixarão de se constituir em consumo social, passando a ser consumo privado.

As despesas de consumo social tendem, entretanto, a aumentar na medida em que o consumo social é mais barato do que o consumo privado. O caso das despesas com saúde é muito ilustrativo a respeito. A medicina privada vai desaparecendo em todo o mundo na medida em que a medicina social permite atender um número muito maior de pessoas com um custo menor. É certo que os serviços privados tendem a ter uma qualidade superior, mas seu custo torna-se proibitivo para a massa da população.

A extensão à população de serviços que eram antes uma prerrogativa das classes dominantes é outro motivo complementar para o crescimento sistemático das despesas de consumo social. Quando a educação ou o esporte podiam ser o privilégio de alguns era possível manter esses serviços privados. Quando toda a população passa a demandá-los, não há outra alternativa senão socializá-los.

É preciso, entretanto, distinguir dois tipos de despesas de consumo social: as despesas de consumo social de base, destinadas principalmente aos trabalhadores, e as despesas de consumo social de luxo, orientadas para as camadas média e altas de tecnoburocratas e capitalistas.

Em princípio, poder-se-ia supor que as despesas de consumo social destinam-se principalmente às camadas pobres, já que os ricos preferem e podem pagar pelo consumo privado. Isto é parcialmente verdade em relação às despesas de educação e saúde. Mas em relação às demais despesas, especialmente aquelas não sujeitas ao consumo privado, como saneamento básico, asfaltamento de ruas, serviços públicos, a tendência é sempre de os mais ricos serem atendidos prioritariamente. Estas são principalmente despesas urbanas, e são em princípio os bairros mais ricos que recebem maiores benefícios do poder estatal.

Mas existem também despesas não urbanas que interessam primordialmente aos ricos. É o caso das estradas de rodagem orientadas principalmente para o turismo (e não para o transporte de mercadorias) em um país em que o automóvel é ainda o privilégio de uma minoria. É o caso também de certas despesas com educação e cultura obviamente orientadas para as classes dominantes.

É preciso, entretanto, admitir que a distinção entre despesas de consumo de base e de consumo de luxo nem sempre é fácil ou possível. Existe uma ampla área cinzenta entre ambas. Por outro lado, à medida em que um país se desenvolve, uma série de despesas que podiam ser consideradas de luxo deixam de sê-lo. É o caso das estradas de turismo quando a posse do automóvel generaliza-se, ou de certas despesas com cultura, quando os serviços respectivos passam a interessar a um número crescente de cidadãos.

Por outro lado, é preciso observar que nos países subdesenvolvidos as despesas de consumo social tendem a ser principalmente de luxo, perdendo esse caráter quando o país se desenvolve. Isto acontece por duas razões: porque os ricos já foram atendidos em suas demandas básicas de consumo social e porque os trabalhadores tendem a se organizar e a assumir um poder de reivindicação muito maior.

*As despesas de acumulação estatal* são fundamentalmente as despesas de investimento das empresas estatais financiadas não por seus próprios lucros, mas com fundos públicos. As empresas públicas surgem especialmente em função do imperativo do desenvolvimento que se manifesta nos países de desenvolvimento tardio. Foi o que aconteceu na Alemanha, no Japão e na Rússia no século passado. É o que vem acontecendo com o Brasil, o México, a Índia e os países estatais como a China neste século. Só o Estado tem condições de realizar a poupança forçada necessária aos grandes investimentos necessários.

Por outro lado, a empresa pública, inclusive nos países já desenvolvidos, tende a se concentrar nos setores menos lucrativos, em que os investimentos mínimos são muito grandes e/ou muito arriscados e/ou com prazo de maturação muito longo. Por outro lado, o Estado tende a assumir atividades do setor privado anteriormente lucrativas, mas que deixaram de sê-lo. Desta forma o

**Estado subsidia o setor privado, impedindo que a tendência declinante da taxa de lucro se concretize.<sup>8</sup>**

Finalmente a ampliação da área de atividades do setor estatal produtor de mercadorias pode acontecer por motivos políticos. Um partido social democrático pode chegar ao poder, como aconteceu na Inglaterra em 1945 ou com a França em 1981. Ou então os setores tecnoburocráticos, civis e militares, podem assumir uma importância decisiva no desenvolvimento do país e decidir encarregar-se de certas atividades econômicas básicas por razões de segurança e de desenvolvimento. Foi o que aconteceu no Brasil a partir principalmente dos anos cinquenta.

Nos dois primeiros casos a intervenção do Estado no setor produtivo é sempre demandada pela classe capitalista (embora seu discurso oficial continue privativista), na medida em que as empresas públicas são um suporte fundamental à acumulação privada. E mesmo no terceiro caso, quando intervêm fatores políticos ligados à ascensão da tecnoburocracia, a posição da burguesia é muitas vezes dúbia, já que a acumulação privada é muito mais incentivada do que prejudicada pela intervenção estatal.

*Os subsídios à acumulação privada* são o último tipo de despesa estatal. Além de realizar sua própria acumulação, o Estado capitalista contemporâneo subsidia sob as mais variadas formas a acumulação privada. Sempre que for econômica e politicamente possível subsidiar a acumulação privada ao invés de realizar a acumulação estatal, esta será a decisão. O subsídio pode ser economicamente desaconselhável se a atividade for tipicamente estatal, não garantindo o retorno desejável apesar de todos os subsídios. Ou poderá ser politicamente inviável quando a dimensão do subsídio transforma-o em escândalo, existindo a alternativa da acumulação estatal direta.

As despesas de subsídio à acumulação privada revestem-se das mais diversas formas. Algumas delas não são consideradas geralmente subsídios à acumulação, mas em última análise devem ser consideradas como tal. É o caso da construção de estradas de rodagem destinadas principalmente ao transporte de cargas, o financiamento de pesquisas científicas e do desenvolvimento tecnológico. Como acontece em outros casos, há aqui áreas cinzentas. As despesas com uma estrada de rodagem, por exemplo, são ao mesmo tempo consumo social (de luxo em um país subdesenvolvido onde só uma minoria possui automóveis) e subsídio à acumulação privada na medida em que baixam os custos de transporte.

<sup>8</sup> Observe-se que há várias outras contratendências à tendência declinante da taxa de lucros. A principal delas é o progresso técnico poupador de capital, que pode acabar impedindo a elevação da composição orgânica do capital. A estatização de empresas deficitárias ou menos lucrativas é uma contratendência de importância menor, não sendo possível explicar a tendência à estatização principalmente nos quadros da lei da baixa tendencial da taxa de lucro, como pretendem Paul Bocara e o grupo do CME.

Entre os subsídios considerados de forma mais restrita podemos distinguir os seguintes tipos básicos:

- 1) subsídios creditícios, que geralmente implicam em uma taxa negativa de juros;
- 2) subsídios fiscais, através da isenção de impostos;
- 3) subsídios cambiais quando se estabelecem câmbios múltiplos;
- 4) subsídios de venda, quando as empresas privadas compram do setor estatal produtor de mercadorias insumos a um preço abaixo do seu preço de produção; e
- 5) subsídios de compra, quando o Estado compra das empresas privadas mercadorias com um preço superior a seu preço de produção.

Os subsídios à acumulação privada são uma forma por excelência através da qual o Estado intervém na economia e orienta a acumulação privada. Os subsídios são a forma de aumentar a taxa de lucro de determinados setores considerados prioritários do ponto de vista do planejamento econômico, estabelecendo uma hierarquia de taxas de lucros (ao invés da equalização das taxas pressupostas pelo modelo do capitalismo competitivo). Nessas circunstâncias, o planejamento econômico transforma-se em um instrumento para a acumulação de capital privado na medida em que legitima a distribuição de subsídios ou incentivos por parte do Estado.

## DESPESAS, RECEITAS E REPARTIÇÃO

As despesas do Estado que acabamos de classificar e conceituar são próprias de um Estado Capitalista-tecnoburocrático, nos quadros de uma formação social capitalista oligopolista de Estado. Apenas as despesas de administração e segurança,  $G$ , são despesas típicas do Estado Liberal. As despesas de consumo social básico,  $U_B$ , de consumo social de luxo  $U_L$ , de subsídio à acumulação privada,  $S$ , e de acumulação estatal,  $A$ , só passam a existir quando o Estado Liberal se transforma em Estado do Bem-Estar, realizando despesas de consumo social, em Estado Planejador, via despesas com subsídios à acumulação, e Estado Produtor, através da acumulação estatal em empresas públicas. Considerando-se  $E$  o total de despesas estatais, temos portanto:

$$E = G + U_B + U_L + S + A$$

Vejamos agora algumas inferências que podem ser feitas a partir dessa classificação de despesas, principalmente tendo em vista a repartição da renda.

As despesas do Estado, em termos de contas nacionais, fazem parte da produção quando é medida em termos de despesa. Seja  $Y_D$  a produção em termos de despesa agregada,  $I$  o investimento privado e  $C$  o consumo privado direto, em um sistema econômico fechado:



$$Y_D = C + I + E$$

Por outro lado, temos que a produção medida em termos de renda,  $Y_Y$ , é igual à somatória dos salários dos trabalhadores operativos,  $W$ , dos ordenados dos tecnoburocratas ou classe média coordenativa,  $O$ , e dos lucros dos capitalistas  $R$  (considerados estes rendimentos livres de impostos diretos e indiretos). A equação, entretanto, só se completará se acrescentarmos os impostos,  $T$ , e os lucros das empresas estatais,  $Z$ .

$$Y_Y = W + O + R + T + Z$$

Consideremos, para efeito de simplificação, que a acumulação das empresas estatais é inteiramente financiada por seus lucros:

$$A = Z$$

Logo, o equilíbrio orçamentário do Estado implica em:

$$G + U_B + U_L + S = T$$

Estas despesas do Estado, entretanto, beneficiam diretamente determinadas classes sociais. As despesas de consumo social básico podem ser consideradas salários indiretos. Logo, o salário total,  $W_T$ , será:

$$W_T = W + U_B$$

Os bens de consumo de luxo,  $U_L$  podem ser considerados ordenados indiretos e lucros indiretos. Por outro lado, as despesas de administração e segurança, na medida em que beneficiam principalmente as classes dominantes, ou seja, os capitalistas e a alta tecnoburocracia, podem também ser considerados lucros e ordenados indiretos. Os subsídios à acumulação privada são lucros indiretos (desde que consideremos, para evitar dupla contagem,  $R$ , os lucros diretos inclusive subsídios). Temos, portanto:

$$O_T + R_T = O + R + U_L + G + S$$

Percebe-se pelas duas identidades anteriores o forte efeito distributivo das despesas do Estado. Realizada essa incorporação das despesas do Estado aos diversos rendimentos, temos que a equação da produção em termos de renda pode ser assim reescrita:

$$Y_Y = W_T + O_T + R_T + Z$$

O efeito distributivo ou concentrador das despesas do Estado, entretanto, deve ser colocado em contraste com os impostos, que podem taxar principalmente os salários,  $T_W$ , ou os ordenados e os lucros,  $T_{R+O}$ . A rigor, o que é necessário é subtrair os impostos assim considerados dos salários indiretos ( $U_B$ ), e

dos ordenados e lucros indiretos ( $U_L + G + S$ ) para se obter o efeito distributivo do Estado sobre os salários,  $H$ , e o efeito distributivo do Estado sobre lucros e ordenados,  $J$ :

$$U_B - T_W = H$$

$$U_L + G + S - T_{O+R} = J$$

Como, no caso de um orçamento fiscal equilibrado,

$$U_B + U_L + G + S = T_W + T_{O+R}$$

conclui-se que a soma de  $H$  e  $J$  é zero.

Nos estados Capitalista-tecnoburocráticos avançados, em que, de um lado, a taxa de acumulação de capital já alcançou nível elevado, e, de outro, o poder político e sindical dos trabalhadores é forte,  $H$  tenderá a ser positivo e  $J$  negativo. O inverso deverá acontecer nas formações sociais capitalista-tecnoburocráticas subdesenvolvidas.

Percebe-se também por essa análise, e admitida a hipótese de que os trabalhadores têm uma propensão marginal a poupar próxima a zero, que a única alternativa à concentração de renda para que os países aumentem sua taxa de acumulação é através do aumento da acumulação estatal.

Esta estratégia, aliás, é inclusive mais segura em termos do objetivo de se aumentar a taxa de acumulação do que a outra alternativa, de concentrar a renda nas mãos de capitalistas e tecnoburocratas, já que estes poderão destinar, como tem acontecido em muitos países subdesenvolvidos, boa parte de seu acréscimo de renda ao consumo de luxo e não à acumulação.

Um  $H$  eventualmente positivo, entretanto, em um país em que os trabalhadores têm poder político e sindical muito limitado, não significa necessariamente melhor distribuição de renda. O aumento das despesas de consumo social básico pode simplesmente ter caráter compensatório em relação à baixa dos salários reais diretos. Esta hipótese, aliás, é perfeitamente razoável na medida em que o consumo social tende a ser mais “barato” do que o consumo privado. A troca de salário direto por consumo social básico implica, nesse caso, em baixa do custo de reprodução de mão-de-obra, redução dos salários em termos de valor, e aumento da taxa de mais-valia medida nos mesmos termos.

Por outro lado, as despesas de consumo social de administração e segurança, na medida em que beneficiam apenas a alta tecnoburocracia e os capitalistas, não implicando em aumento da produtividade e rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho, são despesas improdutivas, que devem ser cobertas por impostos também “improdutivos”. A verdadeira carga fiscal que onera os custos de uma sociedade e reduz sua competitividade externa é a carga fiscal destinada a cobrir essas despesas de segurança e administração. As despesas

com consumo social básico apenas elevam, provavelmente de forma compensatória, salários (e os ordenados da baixa e média tecnoburocracia). As despesas com subsídios elevam também a taxa de lucro de determinados setores, eventualmente de forma compensatória. Não oneram a competitividade externa do país a não ser que os subsídios sejam destinados a fazer sobreviver empresas ineficientes ao invés de privilegiar os setores tecnologicamente de ponta. E as despesas com acumulação estatal nada oneram desde que realizadas de acordo com padrões empresariais pois são diretamente produtivas.

A acumulação estatal é, em princípio, financiada pelos lucros das empresas estatais, além dos recursos normais ao crédito bancário nacional e internacional. O volume de lucros dessas empresas, entretanto, somado aos financiamentos bancários, muitas vezes é insuficiente, porque a taxa de lucro das empresas estatais tende a ser menor do que a taxa média de lucro da economia como um todo.

Taxas de lucro das empresas estatais abaixo da média são freqüentemente atribuídas à ineficiência dessas empresas. Embora essa afirmação possa ter algum fundamento, é óbvio que elas não fazem muito sentido dado o fato de essas empresas serem em geral monopolistas. Nestes casos o que temos é um subsídio à acumulação privada ou ao consumo social, dependendo de quem sejam os beneficiários dos preços abaixo do preço de produção cobrados pelas empresas estatais.

Taxas de lucro das empresas estatais inferiores à média nacional (ou mesmo negativas) são comuns tanto nos Estados Capitalista-tecnoburocráticos avançados quanto subdesenvolvidos. Nestes últimos, porém, essas taxas de lucros mais os empréstimos tendem a ser também insuficientes para cobrir as necessidades da acumulação estatal.

Finalmente é importante sublinhar que, nas formações sociais capitalista-tecnoburocráticas contemporâneas, dadas as pressões que sofrem esses Estados por todos os grupos sociais e especialmente pelas classes dominantes, as despesas do Estado tendem a ser maiores do que as receitas de impostos mais os lucros (deduzidos os prejuízos) das empresas estatais.

$$E > T + Z$$

Esta é a tendência à crise fiscal, analisada extensamente por O'Connor. Nos países desenvolvidos a forma de cobrir o déficit é o endividamento público crescente; nos países subdesenvolvidos a forma clássica de cobrir esse déficit (geralmente maior, dada a fraca capacidade de tributar e as altas pressões por acumular) é através da emissão de moeda. Ambas as formas apresentam graves problemas, sendo que a última, além de inflacionária, é fortemente regressiva. Seus efeitos deverão ser somados às equações anteriores para se poder avaliar os efeitos das despesas do Estado e dos impostos sobre a repartição da renda.

## A LEI DO VALOR E O PRINCÍPIO DO PODER

A lei do valor regula a atividade econômica dos produtores, estabelecendo que todas as mercadorias serão trocadas no mercado de acordo com a quantidade de trabalho nelas incorporado ao mesmo tempo em que a taxa de lucro tende a se equalizar devido à concorrência. O princípio do poder afirma que a vontade e a força de cada um (inclusive o Estado) encontra seu único limite na capacidade de reação dos outros.

Todas as despesas estatais têm uma característica comum: não se subordinam à lei do valor. O Estado, ainda que essencial para criar as condições gerais da produção capitalista, é uma organização burocrática e portanto uma entidade não capitalista, regida pelo princípio do poder. Enquanto as despesas do Estado são apenas de administração e repressão, elas se limitam à criação das condições jurídicas e institucionais para a reprodução do capital. Nesses termos, ainda que se constituindo em um corpo estranho ao sistema capitalista, porque não submetidas à lei da produção de mercadorias, as despesas de administração e segurança não chegam a interferir significativamente no processo de produção, repartição e utilização da renda e do excedente.

Entretanto, quando o capitalismo competitivo é substituído pelo capitalismo monopolista e finalmente pelo capitalismo monopolista de Estado ou tecnoburocrático, o Estado tecnoburocrático-capitalista assume com vigor a realização de despesas de consumo social, de acumulação estatal e de subsídio à acumulação privada. Por outro lado, a carga tributária somada ao lucro das empresas estatais, ao endividamento público e à emissão de moeda, deve crescer para fazer frente às despesas acrescidas. Quando o lucro das empresas estatais transforma-se em prejuízo, as receitas tributárias e inflacionárias ou então o endividamento público devem crescer ainda mais.

Nesse momento o corpo estranho, organizacional ou tecnoburocrático, que é o Estado, passa a interferir fortemente no sistema econômico. O Estado é um corpo estranho ao capital porque suas despesas e suas formas de financiá-las [a) tributos, b) lucros das empresas estatais, c) emissão de moeda, e d) endividamento público] não são diretamente pautadas pela lei do valor. As decisões relativas às despesas de um lado, inclusive os subsídios, e as formas de financiamento dessas despesas são decisões eminentemente políticas ou administrativas. São decisões relacionadas mais com o poder do que com o mercado, na medida que tratam com valores de uso e não com valores de troca.

Mas isto não significa que estas decisões possam escapar à lei do valor. O Estado vive a permanente contradição de não se pautar pela lei do valor, mas a ela estar em última análise submetido em suas ações de caráter econômico. O Estado não toma suas decisões necessariamente de acordo com a lei do valor porque o seu critério de decisão não é o lucro. Mesmo nas atividades produto-

ras de mercadorias das empresas estatais, que em princípio deveriam estar submetidas ao critério de lucro, isto não acontece necessariamente.

Existe uma extensa discussão sobre o problema de as empresas estatais serem ou não agências de política econômica. Se suas decisões fossem orientadas exclusivamente pelo critério lucro, como seria de se esperar devido ao fato de produzirem mercadorias com valor de troca, elas não seriam instrumentos de política econômica.<sup>9</sup> Esta é a posição daqueles que atribuem às empresas estatais uma autonomia tal em relação ao aparelho do Estado, de forma que elas passam a se comportar como empresas privadas. Estas idéias estão em geral relacionadas com a suposição da existência de uma "burguesia de Estado".<sup>10</sup>

Na verdade, as empresas estatais são uma parte do Estado. Seus dirigentes são tecnoburocratas da mesma natureza que os altos funcionários do Estado. Por outro lado, as empresas estatais são produtoras de mercadorias, devendo obedecer à lógica da acumulação e do lucro. Daí a natureza intrinsecamente contraditória dessas empresas. Enquanto parte do Estado, são agências tecnoburocráticas, cujas decisões são pautadas pelo poder; enquanto empresas produtoras de mercadorias, estão diretamente submetidas à lei do valor.

O fato de as empresas estatais apresentarem essa natureza contraditória apenas sublinha a não submissão direta do Estado à lei do valor. Na verdade, a ação econômica do Estado, na medida em que pretende "corrigir" o mercado, tende a se opor ou a escapar à lei do valor. Isto é especialmente verdadeiro em relação às ações de planejamento econômico do Estado, através das quais se pretende elevar a taxa de lucro e de acumulação de determinados setores considerados prioritários.

Entretanto, se é da natureza do Estado, que se baseia na lógica do poder, contraditar a lei do valor, que se baseia na lógica do mercado, não é menos verdade que este imenso Estado tecnoburocrático-capitalista, que se integra de maneira inseparável com a infra-estrutura econômica da sociedade, não tem outra alternativa senão obedecer à lei do valor. Porque é a lei do valor que estabelece os limites da ação econômica estatal.

Toda vez que o Estado, através de decisões econômicas, estabelece subsídios, alguém tem que pagar por esses subsídios. Se um determinado setor é privilegiado em termos de taxa de lucro e de acumulação, outro setor ou mais provavelmente os trabalhadores serão prejudicados.

A lei do valor pressupõe que todos os bens sejam trocados pelos seus respectivos preços de produção tendendo à equalização da taxa de lucro. Da

<sup>9</sup> Ver sobre o assunto Philippe Faucher (1981). Nesse trabalho o autor, para negar a capacidade das empresas estatais de serem instrumento de política econômica, faz uma extensa resenha bibliográfica sobre o assunto.

<sup>10</sup> Ver a respeito Carlos Estevam Martins (1977). Luciano Coutinho e Philippe Reichstul (1977) também pressupõem uma quase total autonomia das empresas estatais.

mesma forma que os oligopólios e os sindicatos opõem-se à lei do valor e politizam a economia, o Estado, ao intervir economicamente, faz o mesmo.

É claro que é possível pensar em uma ação do Estado que tivesse como objetivo fundamental, na esfera da produção, garantir que o mercado funcionasse de maneira perfeitamente competitiva, com um máximo de eficiência em relação à alocação de recursos. Através da política econômica o Estado limitaria-se a procurar garantir a reprodução das condições do mercado perfeito.

Nesse quadro, o Estado teria ainda uma função substantiva na esfera da distribuição, já que o mercado não tem nenhum mecanismo para garantir uma distribuição “ótima” da renda. E seria responsável, na esfera da utilização, pelo equilíbrio entre a oferta e a procura agregada.

Esse tipo de visão, entretanto, que pretende que o Estado reproduza as condições do capitalismo competitivo, não está de acordo com a realidade. Pode ser um objetivo de política econômica, mas um objetivo permanentemente violentado. Na verdade, a política econômica do Estado é um permanente processo de tentativa e erro, através do qual a lei do valor é rompida e reconstituída infinitamente.

O Estado, através da sua ação econômica, pode criar condições mais favoráveis à produção. Mas obviamente não pode escapar às limitações tecnológicas da produção. Por outro lado, o Estado tecnoburocrático capitalista contemporâneo tem um papel fundamental na repartição, não só através da tributação e da realização de despesas, mas através de outros mecanismos, entre os quais o principal é o controle administrativo de preços. À medida que o Estado, em sua participação no processo produtivo, está submetido às condições tecnológicas de escassez como qualquer agente econômico privado, ele está submetido à lei do valor. Por outro lado, à medida que sua ação influencia de maneira decisiva a repartição da renda, através de um complexo processo de transferências de renda, essa ação distributiva repercute na esfera da produção e acaba encontrando seus limites na lei do valor. Se, por exemplo, a taxa de lucro de um determinado setor é fortemente rebaixada devido a tabelamento de preços, é de se esperar, de um lado, o câmbio negro, de outro, a diminuição da oferta. Da mesma forma, se a taxa de lucro de um determinado setor é fortemente favorecida por subsídios ou por compras por parte do Estado por um preço acima do preço de produção, será de se esperar o desenvolvimento de ineficiências e desperdícios nesse setor, além da reação dos demais setores necessariamente prejudicados.

Esta é a contradição econômica essencial do Estado tecnoburocrático-capitalista contemporâneo. O Estado intervém no mercado para suprir suas falhas; ao fazê-lo torna-se parte integrante do sistema econômico, que pretende corrigir e adequar à lei do valor; mas ao fazê-lo rompe sistematicamente com essa lei,

devido ao princípio do poder, para em seguida encontrar os limites de sua ação nessa própria lei e a ela se submeter.

Esta contradição agrava-se à medida que a intervenção do Estado para suprir as falhas do mercado tem dois objetivos: de um lado aumentar a produção, de outro interferir na repartição. A intervenção na repartição implicaria em uma política de rendas que ora concentraria a renda em nome de acumulação, ora a repartiria em nome da legislação do Estado capitalista-tecnoburocrático. Ora, de um lado esta política de rendas jamais consegue alcançar padrões de racionalidade, na medida em que as políticas econômicas do Estado são o resultado das lutas de classes e frações de classes existentes na sociedade. De outro lado, há uma profunda interdependência entre a esfera da repartição e a da produção, de forma que as medidas de política econômica que dizem respeito à distribuição da renda, inclusive as despesas do Estado, têm uma interferência imediata na produção.

Em conseqüência a ação do Estado na esfera da repartição está permanentemente interferindo na estrutura do mercado e na lei do valor. O Estado substitui-se ao mercado, ao mesmo tempo que age sobre ele. Passa, assim, a fazer parte da infra-estrutura econômica como agente de produção e distribuição da renda, e se submete às leis do mercado ao mesmo tempo que rompe com elas.

A própria natureza das crises econômicas muda devido a essa integração do Estado à infra-estrutura econômica. O processo cíclico do capitalismo não desaparece, mas, ao invés de ficar submetido simplesmente aos desequilíbrios inerentes à acumulação privada de capital, passa também a ser condicionado pelas decisões e pelos erros de cálculo derivados da política econômica. A análise do ciclo econômico no capitalismo tecnoburocrático ou de Estado, entretanto, foge aos objetivos deste artigo.

Janeiro, 1982

## OBRAS CITADAS

ABRANCHES, SÉRGIO

1981 — "Economia, Política e Democracia: Notas sobre a Lógica da Ação Estatal", in *Dados*, vol. 24, n.º 1.

ALTVATER, ELMAR

1973 — "Notes on Some Problems of State Intervencionism", in *Kapitalstate*, n.º 1 e 2.

BARAN, PAUL E PAUL SWEEZY

1966 — *Monopoly Capital*, Nova Iorque, Monthly Review Press.

BOCCARA, PAUL (COORDENADOR)

1971 — *Le Capitalisme Monopoliste d'Etat*, Paris, Editions Sociales (obra coletiva da Seção Econômica do Comitê Central do Partido Comunista Francês).

BOCCARA, PAUL

1974 — *Etudes sur le Capitalisme Monopoliste d'Etat, sa Crise et son Issue*, Paris, Editions Sociales (terceira edição).

**BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS**

1977 — *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, São Paulo, Editora Brasiliense.

1981 — *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, São Paulo, Editora Brasiliense.

**CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE e ENZO FALETTO**

1970 — *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

**COGOY, MÁRIO**

1977 — "As Teorias Neomarxistas, Marx e a Acumulação de Capital", in M. Cogoy e Paul Sweezy, *Teoria de Acumulação Capitalista*, Porto, Publicações Escorpião.

**COUTINHO, LUCIANO e HENRI PHILIPPE REICHSTUL**

1977 — "O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo", in Carlos Estevam Martins (org.), *Estado e Capitalismo no Brasil*, São Paulo - Editora HUCITEC-CEBRAP.

**DOELINGER, CARLOS VON**

1981 — "Estatização, Finanças Públicas e suas Implicações", Rio de Janeiro, CEDES, mimeo.

**ESPING-ANDERSEN, COSTA, ROGER FRIEDLAND e ERIK OLIN WRIGHT**

1976 — "Modes of Class Struggle and the Capitalist State", in *Kapitalstate*, n.º 4-5.

**FAUCHER, PHILIPPE**

1982 — "A Empresa Pública como Instrumento de Política Econômica", in *Revista de Economia Política*, São Paulo, Vol. 2/2, número 6, abril-junho 1982.

**FINZI, ROBERTO (org.)**

1977 — *Il ruolo dello Stato nel pensiero degli economisti*, Bologna, Società Editrice il Mulino.

**FURTADO, CELSO**

1961 — *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

1976 — *Prefácio à Nova Economia Política*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

**GALBRAITH, JOHN K.**

1967 — *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin, 1978 (terceira edição).

**HABERMAS, JURGEN**

1973 — *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press (edição norte-americana de 1975).

**HIRSCH, JOACHIM**

1977 — "Observações Teóricas sobre o Estado Burguês e sua Crise", in Nicos Poulantzas (org.), *O Estado em Crise*, Rio de Janeiro, Graal.

**MARTINS, CARLOS ESTEVAM**

1977 — *Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil*, São Paulo, Graal.

**MATTICK, PAUL**

1969 — *Marx & Keynes — The Limits of the Mixed Economy*, Boston, Porter Sargent Books.

1978 — *Economics, Politics and the Age of Inflation*, White Plains, Nova Iorque, M.E. Sharpe.

**MISES, LUDWIG VON**

1979 — *Economic Policy: Thoughts for Today and Tomorrow*, South Bend, Indiana, Regnery-Gateway.

**OFFE, KLAUS**

1973 — "The Abolition of Market Control and the Problem of Legitimacy", *Kapitalstate*, n.º 1.

1975 — "The Theory of Capitalist State and the Problem of Policy Formation", in Alford, Fronchi e Offe (orgs.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, Massachusetts.

1977 — *Lo Stato nel Capitalismo Maturo*, Milão, Elas Libri.



**O'DONNEL, GUILLERMO**

1976 — "Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocratico Autoritario", Buenos Aires, CEDES/G.E. CLACSO, n.º 1.

1978 — "Tensiones en el Estado Burocratico-Autoritario y la Question de la Democracia", Buenos Aires, CEDES/G.E. CLACSO, n.º 11.

**OLIVEIRA, FRANCISCO DE**

1977 — "Estado e Ciência Econômica: a Contribuição da Economia para uma Ciência do Estado", in *Ensaio de Opinião*, n.º 5.

**POULANTZAS, NICOS**

1968 — *Pouvoir Politique et Classes Sociales de l'Etat Capitaliste*, Paris, Maspero.

1977 — "As Transformações Atuais do Estado, a Crise Política e a Crise do Estado", in Nicos Poulantzas (org.), *O Estado em Crise*, Rio de Janeiro, Graal.

1978 — *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme*, Paris, Presses Universitaires de France.

**PRÉOBRAJENSKY, EUGÊNIO**

1974 — *La Nouvelle Economique*, Paris, Etudes et Documentations Internationales, tradução francesa de 1972.

**SALAMA, PIERRE**

1980 — "Estado e Capital: O Estado como Abstração Real", in *Estudos CEBRAP*, n.º 26.