



## Relação estado, sociedade e políticas sociais: as contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas

*State-society relationship and social policies: the contributions of Claus Offe and Nicos Poulantzas*

**DOI:** 10.23925/1806-9029.36i2(66)68874

**Autor:** Julio Manuel Pires, professor do Departamento de Economia e do PPG em Economia Política da PUC-SP. E-mail: [jmpires@pucsp.br](mailto:jmpires@pucsp.br). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3735-5713>

### Resumo

A política social tornou-se uma parte crucial da vida dos indivíduos e um elemento indispensável para o funcionamento das sociedades capitalistas modernas. A presença das instituições estatais voltadas à intervenção social moldou um sistema complexo de relações entre Estado e sociedade, sendo fundamental para a regulação econômica. O texto propõe examinar as principais teorias sobre a emergência, expansão e papel da política social, focando principalmente em dois autores marxistas, Claus Offe e Nicos Poulantzas, cujas contribuições são vistas como fundamentais para entender a relação entre Estado e sociedade, e a intervenção estatal na economia. Além de analisar esses autores em profundidade, o texto sugere uma discussão mais ampla sobre as teorias que tratam da relação entre Estado e sociedade no capitalismo.

**Palavras-chave:** Teoria Marxista do Estado. Política Social; Autonomia Relativa do Estado; Legitimidade.

### Abstract

Social policy has become a crucial part of individuals' lives and an indispensable element for the functioning of modern capitalist societies. The presence of state institutions aimed at social intervention has shaped a complex system of relations between the state and society, being fundamental for economic regulation. The text proposes to examine the main theories regarding the emergence, expansion, and role of social policy, focusing primarily on two Marxist authors, Claus Offe and Nicos Poulantzas, whose contributions are seen as essential for understanding the relationship between the state and society, and state intervention in the economy. In addition to a deep analysis of these authors, the text suggests a broader discussion on theories addressing the relationship between the state and society in capitalism.

**Keywords:** Marxist Theory of the State. Social Policy. Relative Autonomy of the State. Legitimacy

**JEL:** B24, I38, P16



## Introdução

Ninguém ignora o fato da política social, em nossos dias – e isto já há muitas décadas –, constituir parcela importante da vida de todos os indivíduos. Tornou-se praticamente impossível imaginar o funcionamento das sociedades capitalistas modernas sem a presença de todo o aparato institucional estatal próprio da intervenção no campo social. A profusão dessas instituições acabou por moldar todo um sistema diferenciado e complexo de relacionamento entre a sociedade e o Estado, constituindo-se como fundamental para a regulação do sistema econômico como um todo. Ademais, as cifras correspondentes aos gastos governamentais na denominada área social alcançam, na maioria dos países, porcentagens significativas do produto interno bruto.

O imbricamento entre a política econômica e a política social tornou-se essencial na gestão governamental nos países capitalistas, pelo menos desde a Segunda Guerra Mundial. Entender, pois, a gênese e o processo de desenvolvimento da política social constituem elemento fundamental para a compreensão de todo o processo de desenvolvimento econômico e social. A política social desempenha papel essencial no âmbito da ideologia de legitimação do capitalismo, ainda que, por vezes, não seja tão prestigiada na composição do orçamento público. O "problema social" e o "interesse governamental em buscar melhores condições de vida para a população" mediante a política social, têm papel destacado na articulação ideológica inerente ao capitalismo.

Nosso objetivo neste artigo consiste em estabelecer os principais lineamentos teóricos de nosso entendimento acerca da política social numa economia capitalista. Para tanto, pretendemos examinar criticamente alguns autores mais significativos relacionados à literatura disponível acerca das razões associadas à emergência, expansão e papel desempenhado pela política social nas sociedades capitalistas, com destaque particular para dois autores marxistas, cujas contribuições julgamos mais relevantes.

Nesse sentido, os dois autores básicos com que trabalharemos neste artigo serão Claus Offe e Nicos Poulantzas, cujas contribuições no campo da sociologia política e da teoria do Estado julgamos imprescindíveis para o entendimento da relação Estado/sociedade e das formas e características da intervenção estatal na economia. Todavia, antes de examinarmos de forma mais minuciosa o pensamento desses dois intelectuais, intentamos proceder a uma análise mais geral sobre as vertentes teóricas atinentes à discussão sobre a relação Estado/sociedade no capitalismo, tema da seção seguinte, para, em seguida, na seção 2, prescrutarmos sobre a relação infraestrutura e superestrutura na teoria marxista. As seções 3 e 4 intentam proceder a uma análise das principais contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas para o entendimento mais adequado da relação Estado e sociedade, particularmente no que diz respeito ao entendimento do papel das políticas sociais. O artigo se encerra com as considerações finais.



## I. Linhas gerais do debate marxista sobre o Estado

A fim de conceber como se dá a relação Estado/sociedade no capitalismo, poderíamos enredar-nos por dois caminhos distintos. O primeiro deles denominado tese pluralista é característico da visão liberal do Estado. Segundo esta perspectiva teórica, nas sociedades ocidentais, devido à existência de mecanismos democráticos para o acesso ao poder (eleições livres e regulares, sufrágio universal, direito de associação, à palavra, oposição etc.) os indivíduos, isoladamente ou organizados em grupos, têm todas as condições para influir decisivamente no processo decisório, sem que haja a possibilidade de qualquer grupo em particular monopolizar tal processo.

Ou seja, segundo tal ponto de vista, *o poder nas sociedades ocidentais é competitivo, fragmentado e difuso* (Miliband, 1982, p. 12.). Nesse contexto, fica totalmente descartada a proposição de que o Estado poderia se prestar a servir aos interesses de um grupo ou classe social em particular, mesmo que amparadas em sua importância econômica. A democracia representativa trataria de contrabalançar de forma extremamente eficiente a influência que o poder econômico pudesse exercer sobre o aparato estatal<sup>1</sup>.

Uma outra senda a seguir é aquela proposta pela tradição de pesquisa marxista. Nesta proposta, em termos sinópticos, temos uma identidade precisa entre a elite política e a elite econômica. Os detentores dos meios de produção têm na sociedade capitalista, em virtude do poder econômico que em decorrência disso lhe é conferido, de usar o Estado como instrumento de dominação da sociedade (Miliband, 1982, p. 36), tratando, assim, de utilizá-lo de acordo com seus interesses<sup>2</sup>. Todavia, tal domínio, em algumas vertentes teóricas mais ricas, não se faz assim de forma direta e automática, podendo alcançar intermediações bem mais complexas do que supõe a ortodoxia marxista.

Em todas as vertentes marxistas encontramos o ponto de vista comum de que o Estado serve basicamente aos interesses capitalistas. A zona de divergência apresenta-se quando consideramos a forma como esta vinculação dos interesses capitalistas ao Estado é realizada. Para Miliband, a relação entre o Estado e os interesses capitalistas caracteriza-se pela ocupação direta do poder político em suas várias instâncias de importância por capitalistas ou pessoas nitidamente simpáticas ao *status quo*.

Esta é uma das teses centrais de Miliband e que levará a uma controvérsia com Poulantzas, no final da década de 60, nas páginas da *New Left Review*. Poulantzas afirmava que não é necessário que o governo esteja diretamente nas mãos dos capitalistas. As

---

<sup>1</sup>. Para a crítica deste posicionamento veja-se especialmente Miliband (1982), o qual busca demonstrar os diversos meios pelos quais a elite econômica consegue fazer prevalecer seu ponto de vista no seio do aparato estatal.

<sup>2</sup>. Cabe anotar também uma outra perspectiva, a qual não se propõe exclusivista; apenas acentua a importância da burocracia na expansão das políticas sociais. *As burocracias do aparelho social tendem, para manter-se e expandir-se, a impulsionar desmedidamente a oferta de bens e serviços sociais, assim como a proliferação irracional de programas. Por outro lado, atuam segundo uma lógica impregnada de particularismos dada a vinculação com lobbies de clientelas, reforçando os ingredientes corporativistas já próprios das demandas e pressões.* (Draibe & Henrique, 1988, p. 61). Tal ponto de vista, compartilhado por autores conservadores e progressistas, atribui ao aparato burocrático cada vez maior poder de decisão, gerando-se, a partir disto problemas vários como ineficiência e autoritarismo.



próprias condições estruturais do poder político no Estado capitalista bloqueiam qualquer atitude anticapitalista e fazem com que o Estado aja de acordo com os interesses da classe dominante. O grande risco de análises com a de Miliband é conduzir a posições voluntaristas, como se o poder político estivesse na dependência exclusiva das pessoas que detêm os cargos públicos<sup>3</sup>. Nas teorias estruturalistas do Estado, a questão de como esse Estado é instrumentalizado perde importância frente às limitações e bloqueios estruturais inscritos em sua materialidade em relação a qualquer modificação anticapitalista.

Do ponto de vista da teoria marxista podemos identificar três categorias principais de teoria política que procuram dar conta da relação Estado/sociedade: a teoria da "lógica do capital", a teoria do Estado independente e a teoria da luta de classes (Carnoy, 1986, p. 316-25). Na teoria da "lógica do capital" toda a atuação do Estado deriva de sua luta contra a tendência de queda da taxa de lucro. Assim, a busca em se contrapor a essa crise geral do capitalismo é que molda o Estado em todas as suas facetas. O trabalho de Baran & Sweezy (1974), bem como a obra de O'Connor (1977) ilustram bem tal linha de raciocínio.

Para os que propugnam a teoria do Estado independente, como Offe ou Przeworski, o Estado aparece como afastado do domínio direto tanto da classe capitalista quanto dos trabalhadores e tem na organização da acumulação capitalista e na busca da legitimidade frente aos trabalhadores o "leitmotiv" de sua atuação. Legitimidade esta alicerçada fundamentalmente em bases materiais. Levando tal raciocínio ao extremo podemos chegar à conclusão de que os embates dentro do Estado se tornam mais importantes na definição das políticas públicas do que a luta de classes na sociedade civil.

A teoria da luta de classes encaminha sua análise no sentido de que o Estado, apesar de servir majoritariamente aos interesses do capital, vê-se obrigado a incorporar algumas das demandas da classe trabalhadora, internalizando-se, portanto, no Estado a luta de classes que perpassa a sociedade. Sendo possível aos trabalhadores a conquista de melhorias em seu padrão de vida dentro do capitalismo. Nessa visão, a autonomia relativa que o Estado possui é a própria condição para que ele possa se colocar como organizador dos interesses da classe dominante.

Descartando de início o caminho sugerido pela tese pluralista, tendo em vista, a nosso ver, sua inexpressividade quando cotejada com a realidade, interessa-nos qualificar com maior acuidade a tese marxista a respeito da relação entre dominação econômica e comando político. Como coloca acertadamente Poulantzas, *toda teoria política deste*

---

<sup>3</sup>. *La tesis fundamental de la perspectiva estructuralista consiste en que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras de la sociedad, más que por las personas que ocupan posiciones de poder estatal.* Gold, Lo & Wright (1990, p. 32). A argumentação de Miliband é de que embora as pessoas possam eleger quem elas desejam, o elenco de pessoas disponíveis para que essa escolha se processe é restrito às classes dominantes ou a seus representantes. Ao mesmo tempo, o exercício do poder político dentro das sociedades modernas é alguma coisa mais complexa que a simples eleição para o legislativo ou para o cargo executivo majoritário faz crer, envolvendo outros órgãos como judiciário, as forças armadas, ministérios, burocracia etc., organismo estes nos quais os interesses das classes dominantes fazem-se sentir constantemente através de sua representação direta ou da cooptação.



*século sempre propõe, abertamente ou não, a mesma questão: qual a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais?* (Poulantzas, 1981, p. 13). Tal colocação impele-nos, de imediato, a discutir, ainda que brevemente, a relação entre infraestrutura e superestrutura na teoria marxista.

## 2. Infraestrutura e superestrutura: economicismo e voluntarismo

A própria expressão "infraestrutura" revela-se extremamente problemática para que se proceda a uma leitura que escape à versão mecanicista. A nomenclatura infraestrutura, sugere-nos a base de um edifício, sobre a qual repousam, obrigatoriamente todos os demais componentes do prédio, condicionados de forma unívoca pelo que se dimensionou na base. Conforme coloca Luiz Pereira, se se concebe o modo de produção como definido pela articulação da infraestrutura e da superestrutura num sentido não apenas metafórico, *a determinação em última instância do econômico está já retida pelo conceito de infraestrutura* (Pereira, 1977, p. 13). Nesse sentido fica impossível não atribuir caráter determinístico e exclusivo às condições econômicas na configuração de todo o edifício social. Esse entendimento ortodoxo peca, contudo, por simplificar em demasia a realidade, numa aproximação bastante distorcida.

A noção de que o Estado pode servir exclusivamente como um comitê político da classe dominante baseia-se numa concepção puramente instrumental do Estado (Poulantzas, 1981, p. 14-5) e num entendimento estreito do Estado na medida em que o imagina como puro reflexo da base econômica, numa relação unidirecional entre estrutura e superestrutura. O Estado não possui qualquer autonomia ou vida própria; todo o seu desempenho depende apenas de qual o grupo que o está dominando no período. Ele apresenta-se como instrumento neutro, passível de ser manipulado totalmente pela classe dominante ou por fração dela. Tal visão pode ser encontrada no "Manifesto Comunista" de Marx e Engels e, numa versão mais recente, no "Capitalismo Monopolista" de Baran e Sweezy<sup>4</sup>. Nas sociedades capitalistas é a burguesia quem empalma o poder político de forma privativa. A visão instrumentalista do Estado, na verdade, é tributária de um marxismo economicista, versão muito simplista da realidade que ignora qualquer vestígio de autonomia relativa do Estado.

Esta ideia monopolizou o debate marxista em torno do Estado em grande parte do século XX. Tal entendimento do Estado capitalista pode dar vazão a duas visões alternativas a respeito de como se processariam as mudanças de poder político em tal situação: a visão voluntarista e a visão economicista.

---

<sup>4</sup>. A concepção básica de Marx e Engels a respeito do Estado já se encontra inserida no Manifesto Comunista, onde o Estado é considerado nada mais que "um comitê para dirigir os negócios comuns de toda a burguesia". Ocasionalmente o Estado poderia assumir certa autonomia em relação às classes sociais, mas isto em situações especiais e mesmo assim sem colocar em xeque as relações econômicas que o sustentam. O Estado aparece, nesta versão, como sendo exclusivamente um instrumento coercitivo da classe dominante (Cf. Miliband, 1982, p. 16). Lênin, notadamente através de "O Estado e a revolução", colaborou em muito para difundir tal versão estreita da tese marxista acerca do Estado, afirmando sua validade para a época do imperialismo.



Do ponto de vista voluntarista, o Estado se assemelha a uma fortaleza a ser conquistada, uma vez que é um instrumento neutro. Nesse sentido, a revolução caracteriza-se, de forma restrita, apenas por este assalto e tomada da "fortaleza", do poder. Não é preciso muito para encaixar a necessidade do partido de vanguarda para "conduzir os trabalhadores" à conquista do Estado. Entende-se daqui também o porquê de sua popularização a partir da Revolução Soviética, a qual, de certa forma, "comprovou" tal ponto de vista.

A versão "economicista- formalista", por sua vez, tende a apresentar "o Estado como simples apêndice-reflexo do econômico" (Poulantzas, 1981, p. 18). Tal ponto de vista constituiu-se, ao longo do século passado, num dos mais duradouros e danosos "dogmas marxistas". Ele implica também estabelecer "relações de exterioridade" (Poulantzas, 1981, p. 19) entre o Estado e o econômico. Aqui encaixa-se de maneira perfeita a imagem topológica da estrutura (base) e superestrutura, sendo esta inteiramente condicionada àquela de forma unidirecional. Todo o desenvolvimento da superestrutura (jurídica, política, ideológica) está atrelado ao que acontece no campo econômico (forças produtivas e relações de produção), sem que a economia sofra qualquer influência significativa do que acontece na esfera superestrutural. Tal conjunto de proposições encontra-se na base das políticas desenvolvidas pelos partidos comunistas na maior parte dos países capitalistas após a III Internacional de alianças com a burguesia e de se "fazer a revolução burguesa" antes de qualquer tentativa séria em direção ao socialismo.

Afigurasse-nos como evidente que neste ponto de vista pouco ou nenhum papel resta à política social do Estado capitalista, a não ser como possível subterfúgio para amenizar e encobrir as condições de exploração colocadas pelo capitalismo. Todavia, mesmo assim, nesse raciocínio, tal política seria completamente inócua, uma vez que o sistema como um todo está inevitavelmente condenado à destruição, seja pela ação direta do partido revolucionário de vanguarda, seja pelo amadurecimento das condições propícias à revolução em virtude do próprio evoluir do capitalismo.

A expressão "relação entre infraestrutura e superestrutura" deve, antes de tudo, referir-se a uma interação dialética contínua entre a base econômica e o aparato jurídico-político e ideológico, capazes de influenciarem-se mutuamente. Se alguma determinação aí existe, esta se refere – e aí podemos entender de forma mais adequada a denominação utilizada por Marx –, ao fato de que a infraestrutura, delimita os "limites mínimos e máximos" em que se podem mover as condições superestruturais, sem, todavia, nunca determinar os contornos precisos. Entre esses dois limites, sobra ampla margem de manobra para que a autonomia relativa da superestrutura se exerça de forma ampla, podendo vir a condicionar, inclusive, a própria base econômica.

### 3. As contribuições de Claus Offe

Nessa perspectiva, julgamos adequado para o estudo da relação Estado/sociedade socorrer-nos do conjunto de proposições desenvolvidas por Claus Offe e Poulantzas, as quais consideramos ter um alto grau de complementariedade. Começamos por Offe. Logo de início, o autor rejeita as "noções pluralistas e difusas de poder" para centrar-se



na perspectiva proposta pela teoria marxista. Dentro desta, são descartadas as vertentes mais ortodoxas, em favor de uma visão mais ampla do processo político<sup>5</sup>. Se é certo que existe uma relação estreita entre o Estado, o poder político e o poder econômico, devemos perguntar o seguinte: por que nos países ocidentais, ou pelo menos naqueles mais desenvolvidos (e mesmo no Brasil e em boa parte da América Latina em diversos momentos históricos), a burguesia resolveu "optar" pelo Estado representativo moderno? Certamente, se fosse possível e conveniente, a classe dominante optaria por outra forma de Estado para manter a sua dominação.

A resposta a esta pergunta talvez seja que, ao mesmo tempo em que a burguesia se vê forçada a aceitar tal situação pela força social de outras classes, isso não impede que ela mantenha os traços básicos da dominação capitalista através do aparelho estatal, mesmo numa democracia liberal. A democracia representativa burguesa ("uma pessoa, um voto"), acabou por deslocar a luta da esfera econômica para a esfera política. Obscureceu-se, por esta forma, a desigualdade no plano econômico pela igualdade na esfera jurídica e política. Por conseguinte, a razão da escolha do Estado representativo como forma de dominação da burguesia é que *este tipo particular de Estado separa, com mais êxito, o trabalhador da luta pelos meios de produção, reproduzindo, assim, as relações capitalistas de produção com mais sucesso, deslocando a luta e o conflito da esfera econômica para a política* (Carnoy, 1986, p. 146-7). Se o Estado tem o objetivo de dividir, fragmentar as classes dominadas ele, muitas vezes, é obrigado para conseguir isso a comprometer-se com muitas de suas demandas.

A pergunta que surge a partir disto é como operam, numa sociedade em que prevalecem os ditames da democracia ocidental, os mecanismos que levam certos interesses sociais a imprimirem-se no sistema de poder. Em outras palavras, a questão aqui posta é: quais os elementos constitutivos do Estado burguês que permitem se expressem os diversos interesses existentes na sociedade, mantendo-se a hegemonia burguesa relativamente aos pontos substanciais do sistema político?

No que se refere a este último ponto, os interesses dominantes na esfera econômica puderam ser mantidos praticamente intocados através de dois tipos de expedientes. Em primeiro lugar através *das ideologias, dos princípios políticos e dos sistemas valorativos da burguesia*, os quais, disseminando-se hegemonicamente no seio do aparato estatal e da sociedade – no sentido de direção, como propõe Gramsci –, permitiram que as estratégias do Estado nas áreas cruciais se mantivessem solidárias aos seus interesses. O segundo expediente refere-se à *estrita delimitação das esferas de ação excluídas da área de competência do Estado* (Offe, 1980, p. 113). Ao se circunscrever rigidamente a esfera material de atuação confirmou-se de forma nítida o caráter de classe do Estado burguês.

---

<sup>5</sup>. Assim, seu comentário a respeito do projeto marxista é que *este em suas inúmeras variações, estabelece uma correspondência mais ou menos direta e mais ou menos aberta entre a matriz vigente do poder das classes sociais e a forma e o conteúdo da autoridade estatal. Ao reconsiderar esta controvérsia, e ao tentar evitar suas alternativas estreitamente definidas, tentei conceber o Estado moderno como um órgão altamente complexo, que desempenha uma variedade de funções, inter-relacionadas histórica e sistematicamente, que não podem ser reduzidas a um mero reflexo da matriz do poder social, nem consideradas como parte de uma multiplicidade ilimitada de funções potenciais do Estado*. Offe (1989, p. 1989).



Havia, no início do século XX, notadamente na Alemanha, a ideia de que a política de massas, com o sufrágio universal e igualitário viesse trazer a dominação da classe trabalhadora sobre o sistema político.

Já Max Weber e Rosa Luxemburgo discordaram enfaticamente de tal possibilidade, conseguindo enxergar a mudança de conteúdo na forma de dominação que deveria advir com a nova política de massas, substituindo antigas formas mais irracionais de dominação, como a exclusão peremptória de determinados grupos do jogo político. Enquanto Weber sublinhou o potencial da burocracia e do líder carismático na contenção do "ódio desorientado das massas", como ele próprio se referiu, Rosa Luxemburgo, de igual forma, observou a autonomia com que as lideranças burocráticas das organizações trabalhistas tendiam a atuar, passando a liderar os trabalhadores e não a servi-los em seus interesses, segundo sua visão crítica (Offe, 1983, p. 33).

A argumentação fundamental de Rosa Luxemburgo e Max Weber pode ser resumida na seguinte proposição. *Logo que a participação política de massa é organizada através da organização burocrática em grande escala – conforme pressupõe e é exigido pelo modelo de participação partidário eleitoral e a barganha coletiva institucionalizada –, a própria dinâmica dessa forma organizacional contém, perverte e obstrui o interesse de classe e a política de classe nas formas que são descritas como 'levando ao oportunismo' (Luxemburgo) e 'submissão plebiscitária inescapável das massas aos impulsos irracionais do líder carismático e sua utilização demagógica da máquina partidária burocrática' (Weber) (Offe, 1983, p. 34).*

Três efeitos principais advêm de tal situação. Em primeiro lugar a desradicalização da ideologia do partido. Para ter sucesso eleitoral, o programa tem que atender às conveniências do mercado político, necessidade de fazer coalizões, eliminar pontos programáticos que criem antagonismo dentro do eleitorado, tendência ao gradualismo, *adiando e substituindo aquelas exigências e projetos ainda não realistas ou factíveis* (Offe, 1983, p. 35). O segundo efeito é que a competição partidária leva a que os partidos necessariamente tenham uma organização altamente burocratizada e centralizada, para que possam fazer, à semelhança de uma empresa, o marketing e a organização de vendas. Essa organização burocrática geralmente tem algumas funções bastante definidas como obter os recursos materiais e humanos, disseminar a propaganda e informações sobre a posição do mercado, fazer sondagens a respeito do mercado político, a fim de que o partido possa aproveitar-se de temas e da opinião pública, e por último, articular os grupos internos ao partido, buscando evitar o conflito.

Assim, fica bem evidente ao que Offe quer se referir quando fala em "mercantilização da política", isto é, sua submissão cada vez maior aos ditames da lógica e procedimentos próprios das empresas privadas. Uma outra consequência importante da burocratização é que a composição social dos burocratas que formam a organização tende a divergir cada vez mais da base social que dá sustentação ao partido. O "mercado externo", portanto, acaba por condicionar toda a vida do partido, sobrepondo-se com frequência às determinações que deveriam advir da base política do partido.





Verifica-se, simultaneamente, e este é o terceiro efeito, uma heterogeneidade estrutural e cultural dos filiados do partido na busca de uma diversificação do "produto". Essa heterogeneidade acaba levando a uma erosão da identidade coletiva que contribui para dar menor efetividade às demandas específicas de grupos, mesmos que estes sejam compostos por significativo número de pessoas. *Cada uma dessas três manifestações (desradicalização ideológica, desativação dos quadros, erosão da identidade coletiva) ajuda a conter e a limitar o alcance dos objetivos e das lutas políticas e fornecer, assim, uma garantia virtual de que a estrutura de poder político não se desviará excessivamente da estrutura de poder socioeconômico para tornar a distribuição de cada tipo de poder incompatível com a distribuição dos demais* (Offe, 1983, p. 36).

O caráter repressivo de um sistema político pode ser determinado a partir do conhecimento de dois fatores básicos: 1) a seletividade aplicada a certos interesses de determinados grupos particulares, bloqueando-os, de antemão, a nível político, bem como as qualificações necessárias para que outros interesses alcancem efetividade e; 2) o grau de equidade com que os interesses e necessidades dos diversos grupos são tratados politicamente, isto é, em que medida suas chances de concretização são equitativas.

Até o século passado, o direito positivo se encarregava destes dois "problemas", através da imposição de direitos subjetivos a parcela restrita da população (por exemplo, o voto censitário). Com a universalização do voto, a liberdade de expressão etc., tal mecanismo não poderia mais ser utilizado, exigindo-se que o disciplinamento se fizesse por outras formas. Deixaram de existir as barreiras institucionais que excluía a priori determinados grupos do jogo político, conquanto, por outras condições, a participação de certo conjunto da população possa se dar como ator secundário. As próprias regras do jogo político tratam de excluir as demandas "inaceitáveis" para o sistema, assumindo, assim, a função de controle<sup>6</sup>. Os mecanismos de disciplinamento encontram-se embutidos nas próprias instituições de articulação política de necessidades. *Podemos expressar isso ao dizer que o Estado capitalista é constituído de um limite negativo geral a suas intervenções, ou seja por uma não-intervenção específica no 'sólido núcleo' das relações de produção capitalistas* (Poulantzas, 1981, p. 221).

Dessa forma, a dinâmica da competição partidária acaba por impor constrangimentos e "não-decisões" que tornam a democracia segura para o capitalismo. Assim é que se acaba definindo qual o conteúdo da política, ou seja, "que tipos de assuntos, reclamações e demandas devem ser colocadas na agenda" e os meios em que esse conflito político deve se expressar, tornando assim desnecessários os mecanismos formais de exclusão.

Quais são as instituições que promovem essa mediação e por quais formas são assegurados que as posições divergentes deixem de obter relevo? Dentro dos quadros da democracia liberal as principais instituições são: os partidos políticos, as associações e sindicatos e o parlamento.

---

<sup>6</sup>. Ou, como nos dizeres concisos de Offe: *a exclusão de motivações divergentes fundamenta-se não mais no instrumental da distribuição seletiva de direitos subjetivos, que é grosseiro, pouco confiável e dificilmente legítimável; as funções de controle podem ser transferidas às condições de atuação no contexto de um quadro institucional estritamente sancionado e resguardado*. Offe (1980, p. 117).



No caso dos partidos políticos, os representantes *par excellence* da população no sistema democrático representativo, os requisitos legais restritivos ao seu funcionamento costumam ser vários, vindo desde a sua fundação, a questão do financiamento e determinando mesmo a sua existência legal<sup>7</sup>, afirmando-se uma nítida tendência à formação de um "cartel de partidos". Para se firmarem como competitivos no quadro eleitoral e poderem assim exercer influência na efetivação da política estatal, os partidos necessitam constituir além de aparatos burocráticos relativamente complexos e amplos, fontes de financiamento apropriadas.

A atratividade ampla a que são obrigados acaba por levar a uma indiferenciação na prática política. A controvérsia acaba ficando para temas de menor interesse e importância. A contradição de interesses em termos amplos, o que levaria a consequências substanciais na prática da política econômica, acontecem raramente. Não se observam, dessa forma, pontos de ruptura significativos com a alternância no poder dos partidos com discursos às vezes bastante distintos. A inércia, talvez com pequenas "correções de curso", passa a ser a norma. O pacto político reinante, inclusive no que respeita às linhas-mestras da distribuição do gasto público, costuma, ordinariamente, sofrer poucas alterações com a alternância no poder.

À semelhança das organizações privadas, o sistema político também acaba por desenvolver mecanismos que virtualmente obstruem qualquer possibilidade de se expressarem opiniões políticas divergentes dentro do quadro pré-estabelecido, havendo um bloqueio quase total à expressão consequente de organizações políticas (partidos) menores. A "cartelização" do sistema político, através do predomínio quase absoluto de um número reduzidíssimo de partidos é um fato inquestionável em praticamente todos os países de democracia liberal.

No que respeita às associações e sindicatos, segundo grupo principal de instituições que contribuem para o processo de formação da vontade política, são duas as condições necessárias para que um interesse social se expresse e ganhe efetividade por meio de uma entidade: a capacidade de organização e a capacidade de conflito.

A capacidade de organização encontra-se estreitamente vinculada à existência de interesses sentidos como comuns pelos membros de determinado grupo, assim como faz-se imprescindível haver grupos específicos de pessoas para representar tais interesses, capazes de dedicarem-se a essa tarefa com constância. A garantia dos meios necessários à organização e consecução das reivindicações será tanto maior quanto mais homogêneo for o grupo e mais limitados os interesses.

A representação da totalidade dos indivíduos, buscando-se interesses que contemplem toda a população (como saúde e educação, por exemplo) encontra maior dificuldade para expressão através de entidades. "Se essa categoria de interesses chega a ser representada organizadamente junto ao Estado, então isso normalmente não ocorre por

---

<sup>7</sup>. Não cremos ser extemporâneo recordar aqui a cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro e logo em seguida de todos os seus parlamentares em 1947.



uma associação entre pessoas naturais, ou seja, pelos diretamente necessitados, mas sim (a) pela associação de pessoas jurídicas multifuncionais, ou seja por organizações que através de sua forma de funcionamento já definem e administram a forma de satisfação daquelas necessidades (p. ex. Associação dos Municípios, Conferência de Reitores) ou (b) por meio de organizações que estão ligadas a tais necessidades gerais apenas através dos interesses econômicos ou profissionais específicos de um setor (p. ex. associações médicas, Ordem dos Advogados, sindicato dos transportadores, sindicato de professores). No contexto do sistema pluralista de associações só podem obter expressão organizada e conseqüente aqueles interesses que se definem e legitimam a partir de grupos com personalidade econômica (Offe, 1980, p. 120-1).

A capacidade de conflito, fundamental para a eficácia do grupo organizado na consecução de seus interesses, está atrelada à possibilidade de a negação do grupo a realizar suas funções afetar com maior ou menor intensidade o sistema. Daí a maior capacidade de conflito e, portanto, maior eficiência nas reivindicações dos grupos ligados ao processo produtivo *vis-à-vis* àqueles que não se encontram em tal situação, como por exemplo os estudantes.

O Parlamento como canal de manifestação de todas as correntes de opinião existentes na sociedade, exercendo as funções legislativas e de fiscalização do executivo, alcança parca objetivação. O executivo, por deter um aparato burocrático, de controle e de informações mais complexo, assumiu grande parte das funções legislativas, promovendo o Poder Legislativo a agente retardatário em seu próprio campo de especialização. O poder do executivo na manipulação de recursos, através da política social e econômica põe constantemente aos partidos situacionistas a necessidade do apoio incondicional, bem como impõe aos oposicionistas, por questões de competitividade eleitoral, a convergência de propostas em muitos aspectos com o executivo, com diferenças apenas de nuances, pois é a única forma de conseguir o apoio daqueles grupos beneficiados pela política do governo atual.

O domínio dos partidos, conforme analisado anteriormente, também restringe o espectro de programas políticos possíveis de se expressarem no parlamento. Esses mecanismos conduzem a uma concordância forçada dos partidos quanto às questões de princípio, e por outro lado geram tentativas que mais parecem ritualistas, de tornar plausível a identidade de um 'perfil' partidário através de diferenças superficiais e polêmicas apenas aparentes. Controvérsias programáticas só são prováveis em questões secundárias, (a) quando um partido advoga as expectativas de grupos marginais cuja conquista é irrelevante ou desinteressante para o outro partido, e (b) ao nível de nuances, cuja acentuação deve sugerir uma independência de opinião que, na verdade nenhum membro de cartel dos partidos pode pretender (Offe, 1980, p. 126).

Como se vê, a visão de Offe é bastante pessimista quanto à possibilidade de diversificação e representação efetiva dos diversos interesses sociais no parlamento, restando, no mais das vezes, alternativas reformistas no campo da política pública, sem afetar a essência do sistema. Antes de passar às ideias de Poulantzas, vejamos como, dentro da concepção de Estado de Offe, encaixa-se a política social e o *Welfare State*, numa análise que se aproxima bastante da feita por Przeworski (1989).



Há um ponto em que Marx concorda plenamente com os liberais do século XIX: a democracia política, entendida como a universalização do sufrágio e a equalização dos direitos políticos não era compatível com o capitalismo<sup>8</sup>. Tal concordância dava-se por razões diversas, as quais não cabe aqui discutir. O que nos interessa é que a democracia liberal, como ficou conhecida essa forma de governo, baseada no sufrágio universal e igualitário ("uma pessoa, um voto") e na manutenção da propriedade privada dos meios de produção, tornou-se uma realidade, pelo menos na maioria dos países desenvolvidos, ao longo da segunda metade do século XIX e século XX.

A questão que se coloca então é como foi e é possível essa coexistência, contrariando a opinião majoritária do século anterior. Quais os arranjos e mecanismos que permitiram ao capitalismo manter intactas suas relações sociais, simultaneamente à extensão do direito de voto<sup>9</sup>. A outra questão importante é quais são os limites desses "mecanismo de mediação" definidos estes como aquele ponto no qual a sociedade capitalista deixa de ser democrática ou em que a economia deixa de se organizar sob a forma capitalista.

Encontramos na análise de Offe, a necessidade de supor alguma tensão entre o poder social e o poder político nos regimes democráticos, ao contrário do que supunha Lênin, para o qual o Estado democrático-parlamentar era a melhor forma de domínio possível para a classe dominante no capitalismo, inexistindo tal tensão. Haveria, assim, segundo Lênin, um amoldamento perfeito entre as necessidades postas pelo desenvolvimento do capitalismo e a forma de domínio que a democracia parlamentar proporcionava.

Sua análise provavelmente se aplica com grande exatidão à Rússia do início do século XX, sendo, contudo, bastante questionável a sua generalização para outras sociedades e épocas<sup>10</sup>. São dois os fatores, segundo Offe, que explicam a compatibilidade entre o

---

<sup>8</sup>. Não é à toa que no início do século passado começou a se desenvolver na Europa um "novo liberalismo" proclamando a desconfiança nas massas e a necessidade de sua direção por uma elite política. Trata-se de um liberalismo conservador, sempre disposto a acolher um Estado forte quando ameaçado. Os principais representantes dessa corrente são Weber, Pareto e Michels (Buci-Glucksmann, 1980, p. 72). Tal proposição propunha abertamente a distinção na sociedade de duas classes sociais: a classe governante e a classe dos governados. Pode-se dizer que ainda boa parte da burguesia não tinha assimilado as principais características a que a radicalização de suas ideias do século XVIII tinha levado, e nem o seu potencial para a própria manutenção do poder burguês.

<sup>9</sup>. O tema da conciliação entre democracia e capitalismo também aparece em Habermas (1987).

<sup>10</sup>. Outro ponto de vista, radicalmente distinto ao de Lênin, mas que chega à mesma conclusão a respeito da inexistência dessa tensão entre as forças sociais e as forças políticas é a ideia da "democracia pluralista-elitista". Para esta particular visão do funcionamento da sociedade, a tensão já foi perfeitamente absorvida pelo sistema democrático e, neste caso, se as pessoas quisessem alterar o estado de coisas reinante, bastaria elegerem outras pessoas comprometidas com tais mudanças. Se não o fazem é porque estão satisfeitas com a situação prevalecente. Nesse sentido, é o capitalismo que se encontra dependente da democracia, pois as pessoas poderiam até optar por mudar o sistema econômico, e não o contrário como supôs Lênin. Não se pode deixar de chamar a atenção para o conteúdo distinto que apresenta o termo "forças sociais" para Lênin e para os teóricos do pluralismo democrático. Para aquele, existe uma vinculação estreita e totalmente dependente entre o poder econômico e o poder social, o que certamente não passa pela cabeça dos pluralistas, que veem nos diversos grupos que compõem a sociedade, independentemente de seu peso econômico, forças capazes de se fazerem ouvir no processo político pelo sistema de sufrágio.



capitalismo e a democracia política. Primeiro, os partidos políticos de massa e a competição partidária. E em segundo lugar o "Welfare State" keynesiano. A coexistência, portanto, só foi possível porque trata-se de um tipo específico de democracia e de um tipo específico de capitalismo, os quais em muito diferem de seus desenvolvimentos iniciais. A competição partidária, acirrada principalmente após a I Guerra e o Estado keynesiano, desenvolvido no período posterior à II Guerra Mundial. *Desta forma, uma das vias pela qual se atinge a compatibilidade parece ser a infusão de parte da lógica de um domínio no outro - isto é, a noção de 'competição' na política e a ideia da 'alocação autoritária de valores' na economia* (Offe, 1983, p. 33). Ou seja, ocorre uma "mercantilização da política" e uma "politização da economia privada". Esses são os mecanismos básicos que permitiram a coexistência da democracia de massas e da economia de mercado.

O programa desenvolvido pela social-democracia após a Segunda Guerra Mundial difere acentuadamente das propostas tanto da III Internacional quanto da II Internacional. As razões assinaladas podem ser a devastação provocada pela guerra e o descrédito quanto ao que aconteceu na União Soviética, conduzindo os partidos social-democratas à busca de novos caminhos. O novo pacto político que se firma com o "Welfare State" se adequou de forma perfeita ao mecanismo de competição partidária<sup>11</sup>.

A teoria keynesiana favoreceu em muito para que se difundisse a ideia da economia como um jogo de soma positiva. Os trabalhadores têm de levar em conta a lucratividade, pois dela dependem os investimentos e empregos futuros, do mesmo modo que os empresários têm que considerar os interesses dos trabalhadores, salários e as despesas sociais, pois elas é que manterão a demanda efetiva e, por conseguinte, a economia e seus lucros em ascensão, além de condições satisfatórias ao nível das condições de legitimação por terem uma classe operária saudável, instruída etc.

O grande drama do *Welfare State* é justamente não ter uma resposta pronta para o caso da "soma zero", isto é, em situações em que há de se decidir quem ganha e quem perde, apesar de poder proporcionar resultados satisfatórios em condições de crescimento e elevação do excedente<sup>12</sup>. Encontramos, novamente, nesta análise a referência à importância das concessões materiais, notadamente no campo da política social, para o processo de legitimação. Para autores como O'Connor, Przeworski ou Offe, a legitimidade do Estado capitalista passa quase que exclusivamente pela melhoria das condições materiais das massas populares do que propriamente pela questão hegemônica-ideológica tal qual proposta por Gramsci.

---

<sup>11</sup>. Como coloca Offe, *ela não envolvia questões 'ou-ou' e sim questões de natureza 'mais ou menos' ou 'mais cedo ou mais tarde'* (Offe, 1983, p. 42).

<sup>12</sup>. *O Welfare State desempenha as funções cruciais de: remover algumas necessidades da classe operária da arena da luta de classes e do conflito industrial, prover os meios de atender a essas necessidades de forma mais coletiva e, portanto, com maior eficiência, tornando a produção mais regular e previsível ao aliviá-la de temas e conflitos importantes, e fornecendo, em aditamento, um estabilizador embutido na economia através da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e mudanças no emprego.* (Offe, 1983, p. 43).



Há uma notável ausência, no debate alemão, de qualquer análise das funções repressivas e ideológicas do Estado. Embora Offe discuta a útil noção de 'legitimação', legitimidade em sua análise depende unicamente dos ganhos materiais da classe operária. Os meios ideológicos disponíveis ao Estado (e ao setor privado) para legitimar a exploração do trabalhador e a ação do Estado contra a classe operária e os capitais individuais não são discutidos por Offe ou por Hirsch (Carnoy, 1986, p. 190-1). Na análise de Offe, por exemplo, o grande e original problema é a tendência de queda da taxa de lucro que força os salários para baixo, deslegitimando o Estado, daí surge seu papel enquanto fornecedor de alguns benefícios materiais para os trabalhadores, para conseguir reaver essa legitimidade.

#### 4. As contribuições de Poulantzas

É esta ausência de considerações mais explícitas acerca da importância dos fatores ideológicos que procuraremos enfrentar com a análise da obra de Poulantzas. Este exame parece-nos adequado na medida em que o autor consegue incorporar de forma apropriada aos fatores ideológicos da dominação de classe, enfatizados por Gramsci e Althusser, principalmente, a interveniência do Estado também no campo econômico, tanto no que se refere ao favorecimento do processo de acumulação quanto no da legitimação, sem cair numa visão esquemática e funcionalista como a de O'Connor, uma vez que a disputa entre as classes sociais pelo poder político perpassa toda sua análise. Poulantzas propõe entender o Estado à semelhança do capital como *uma relação, mais exatamente como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado* (Poulantzas, 1981, p. 147).

Entender o Estado desta forma implica em deixar de lado o pseudo dilema entre o entendimento do Estado como "coisa" (a versão instrumentalista) ou como "sujeito". Neste caso, teríamos uma autonomia absoluta do Estado, submetendo a sociedade civil à sua racionalidade. Este tipo de ideia tem suas raízes em Hegel, passando por Weber, atribuindo-se grande importância, nas discussões sobre o Estado, à análise da burocracia e das elites políticas. O importante a ressaltar também é que a consideração do Estado como uma relação de forças não elimina o seu aspecto material, como aparelho, e não é só.

*O Estado não se reduz a uma relação de forças, ele apresenta uma opacidade e uma resistência próprias. Uma mudança na relação de forças entre classes certamente tem sempre efeitos sobre o Estado, mas não se expressa de maneira direta e imediata: ela esgota a materialidade de seus diversos aparelhos e só se cristaliza no Estado sob sua forma refratada e diferencial segundo seus aparelhos. Uma mudança de poder do Estado não basta nunca para transformar a materialidade do aparelho do Estado. Essa transformação provém, sabemos, de uma operação e ação específicas* (Poulantzas, 1981, p. 150).

Na verdade, Poulantzas coloca como necessário assumir um meio termo aristotélico entre "superpolitizar" as decisões do Estado – reduzindo a vontade do Estado à vontade da fração dirigente –, ou então, no outro extremo, assumir a postura economicista, para



a qual o Estado é resultante exclusivamente de condicionantes econômicos. Algumas teorias enfatizam mais o papel econômico do Estado, enquanto outras vão procurar sublinhar seu papel como agente ideológico da classe dominante.

A crítica de Poulantzas a "Aparelhos ideológicos do Estado" passa pela consideração de que na visão de Althusser o Estado tem um papel a desempenhar apenas enquanto nega/proíbe (repressão), ou enquanto engana/mente (ideologia). A visão de Althusser, segundo Poulantzas, baseia-se numa ideia jurídico-político do Estado burguês que não corresponde à realidade, deixando de considerar as intervenções no campo econômico que beneficiam a acumulação capitalista. Tal Estado, representado pela dupla função repressão-ideologia leva a pensar o econômico como auto reproduzível e independente dos fatores políticos. A visão de Poulantzas considera como funções do Estado, além do exercício das funções repressivas e ideológicas, funções positivas dentro da economia (Poulantzas, 1981, p. 35-6). E esta, aliás, é uma de suas teses fundamentais: o Estado tem um papel fundamental na organização dos interesses políticos e econômicos das classes dominantes a longo prazo, notadamente do bloco que ocupa o poder e que é formada por várias frações da classe burguesa.

A classe dominante não pode ser considerada como uma força homogênea, monoliticamente disposta, ela, na verdade, se compõe de várias frações, muitas vezes concorrentes entre si e apresentando visões alternativas para o encaminhamento de inúmeras questões particulares, mas que a nível do Estado são lideradas por uma fração, denominada por isso hegemônica, que se encarrega de dar certa homogeneidade em relação aos assuntos mais importantes que dizem respeito à manutenção do sistema capitalista.

O conjunto das frações dominantes que ocupam o poder – denominado bloco no poder nos termos gramscianos –, enfrentaria sérias dificuldades para fazer concessões às classes dominadas no curto prazo para manter a dominação. Para isso é que se faz necessário a relativa autonomia do Estado, pois só assim ele se torna capaz de organizar os interesses capitalistas a longo prazo, inclusive fazendo concessões materiais à classe trabalhadora no curto prazo, visando manter a hegemonia. Caso o Estado fosse dominado por uma única fração de classe, certamente, esta autonomia e a visão mais ampla dos interesses do sistema estaria comprometida. É importante notar que a autonomia relativa maior ou menor do Estado depende dos conflitos intraclasse capitalista e interclasses (capitalistas e trabalhadores).

Para que consiga exercer esse papel de organização da classe dominante, o Estado tem obrigatoriamente que desfrutar de uma certa autonomia. Autonomia esta que tem que estar inserida na sua própria institucionalidade. Ou seja, a separação relativa das relações de produção do poder político tem que estar materializada nos componentes institucionais do próprio Estado para que este possa exercer com maior eficácia suas funções perante a burguesia enquanto classe.

A lei como orientadora de toda ação estatal, do poder político – uma das condições "sine qua non" do Estado democrático burguês –, tem um importante papel no sistema capitalista na medida em que permite acentuar a separação formal do Estado das



relações de produção, permitindo alçar o Estado a uma relativa autonomia que é condição necessária para que ele possa organizar a hegemonia da classe capitalista. Ademais, o fato de o poder político ser balizado por regras impessoais e abstratas permite que haja uma maior flexibilidade para que qualquer alteração na relação de forças intraclasses dominantes repercuta mais rapidamente no poder político, sem maiores traumas do ponto de vista do Estado<sup>13</sup>.

Um outro ponto crítico da análise de Althusser é que ele trata de forma bastante superficial os aspectos materiais envolvidos na busca do consentimento empreendida pelo Estado. *A relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de consenso, possui sempre um substrato material. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas* (Poulantzas, 1981, p. 36). Assim, mesmo o Estado fascista não pode deixar de fazer certas concessões a parcelas das camadas populares<sup>14</sup>.

Para Poulantzas, o Estado, na fase monopolista, adquire funções econômicas muito mais importantes do que tinha anteriormente na fase concorrencial. Assim, além de garantir as condições gerais da produção e a infraestrutura econômica, o Estado agora se inscreve diretamente na reprodução do capital ao atuar sem mediações na produção. Ele reúne, dessa forma, além das funções repressivas e ideológicas, funções econômicas fundamentais para a reprodução do capitalismo, notadamente no que se refere às atividades no campo social. O papel do Estado, além de organizar a classe dominante, caracteriza-se por sua interferência no seio da reprodução capitalista ao cuidar de fatores como qualificação da força de trabalho, transporte, meio ambiente, saúde etc., que são fundamentais para o processo de acumulação capitalista. E essa interferência não é apenas negativa no sentido de estabelecer regulamentações, proibições, mas também produzindo e fornecendo bens e serviços.

O Estado capitalista, ao mesmo tempo em que serve os interesses da classe dominante tem como meta também representar os interesses de todas as classes sociais. Daí também uma de suas contradições básicas. Contradição que não é inócua, mas que o obriga a tentar articular uma complexa equação que seria ao mesmo tempo servir aos interesses da acumulação de capital, da qual ele depende para manter-se economicamente, simultaneamente legitimando-se perante as massas.

---

<sup>13</sup>. *De maneira mais geral, a lei capitalista surge como a forma necessária de um Estado que deve ter uma autonomia relativa em relação a essa ou aquela fração do bloco no poder para que possa organizar sua unidade sob a hegemonia de uma classe ou de uma fração. Isso está ligado à separação relativa do Estado e das relações de produção, ou seja, ao fato de que os agentes da classe economicamente dominante (a burguesia) não se confundam diretamente com os mantenedores e agentes do Estado.* (Poulantzas, 1981, p. 103).

<sup>14</sup>. *Que o aspecto ideológico-engodo esteja sempre presente, isto não altera o fato de que o Estado também age pela produção do substrato material do consenso das massas em relação ao poder* (Poulantzas, 1981, p. 37).





A autonomia do Estado não se reduz simplesmente à autonomia frente às frações da classe dominante. Esta autonomia permite também que o Estado estabeleça compromissos provisórios do bloco no poder com as classes dominadas, permitindo assim a organização da hegemonia a longo prazo, levando em conta uma visão de conjunto dos interesses dos capitalistas. Em sua estratégia de organizar a hegemonia burguesa a longo prazo pode, assim, buscar apoio na pequena burguesia, entre os profissionais liberais, camponeses ou operários, tentando, simultaneamente, opor obstáculos a possíveis alianças entre esses grupos. Tal situação é que permite a solidificação do poder da classe dominante simultaneamente a algumas conquistas materiais para a classe trabalhadora<sup>15</sup>.

É importante considerar também a visão diferente que cada fração da classe dominante pode ter no que se refere à relação com as classes dominadas. Essa divisão no seio do bloco no poder implica, concretamente, em diferentes políticas seguidas pelo Estado frente às classes subordinadas.

*Se é verdade que existe um acordo de fundamento entre as classes e frações dominantes quanto à sustentação e reprodução da dominação e exploração de classe, seria falso acreditar em um acordo sob uma política unívoca, a todo momento, diante das massas populares (Poulantzas, 1981, p. 165-6).*

Uma outra característica que tem grande importância na forma de intervenção do Estado na economia diz respeito a como ele é capaz de reagir às demandas particulares do capital, isto é, como o Estado responde a grupos de interesse específicos de certas frações do capital, sendo capaz ou não de colocar os interesses do conjunto do capital à frente de interesses privativos de certos grupos (Gough, 1990, p. 267). A institucionalização de certos padrões de gasto social tem a ver diretamente com tal questão, conforme poderemos visualizar na análise do dispêndio público brasileiro.

O Estado passa a exercer um papel extremamente importante na reprodução ampliada, na medida em que se responsabiliza por parcela crescente da reprodução da força de trabalho. Este papel não se resume simplesmente na melhor qualificação da mão-de-obra e sim abarcando vários outros aspectos como saúde, moradia, transporte e previdência. Uma vez que o crescimento da mais-valia relativa assume influência crescente na determinação da taxa de lucro, decaindo em importância o aumento da mais-valia absoluta, resta ao Estado um papel fundamental no crescimento da produtividade do trabalho para reverter ou pelo menos adiar a tendência de queda da taxa de lucro (Poulantzas, 1981, p. 203-4). Basicamente, a política social, que promove o consumo coletivo, seria uma forma de aumentar a mais-valia relativa, através do crescimento da produtividade do trabalho (Poulantzas, 1981, p. 206).

---

<sup>15</sup>. *Este 'equilíbrio instável de compromisso' proporciona la base para toda la serie de reformas económicas y sociales que la clase obrera logra extraer de los 'estados benefactores' de posguerra en las sociedades capitalistas avanzadas, lo que, sin embargo, deja intacto el poder político del capital y el aparato represivo del Estado, en los que está en última instancia sustentado (Gough, 1990, p. 249).*



O crescimento da importância do salário indireto na reprodução da força de trabalho coloca assim o Estado no cerne da reprodução capitalista. Dessa forma, a intervenção do Estado no campo social pode ser derivada de duas razões principais. A primeira razão estaria ligada ao "controle político-policia" sobre a força de trabalho que a política social pode proporcionar. A política social teria uma função importante a desempenhar também enquanto instrumento para controle, disciplinamento e amoldamento ideológico dos trabalhadores (Poulantzas, 1981, p. 215-7).

Em segundo lugar, uma reação do Estado enquanto organizador da hegemonia capitalista a longo prazo, visando preservá-lo contra forças potencialmente perturbadoras. Neste caso, seu objetivo é coibir a exploração extrema da mão-de-obra, organizando o campo da mais-valia absoluta e mais-valia relativa.

O desenvolvimento do capitalismo permitiu que a sua dinâmica básica passasse do aumento da exploração através da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa. Esta, por sua vez, exige condicionantes mais complexos, mais sofisticados em seu aumento que simplesmente a extensão da jornada de trabalho, como ocorreu no início do capitalismo.

*Numerosos estudos recentes mostram que as famosas funções sociais do Estado dependem diretamente, simultaneamente na sua existência e nos seus ritmos e modalidades, da intensidade da mobilização popular: ora efeito das lutas, ora tentativa de desativamento antecipado dessa lutas por parte do Estado...Mas se isso mostra que não se tratam de 'puras' medidas sociais de um Estado-Providência, mostra também outra coisa: não existem também, de uma parte funções do Estado a favor das massas populares, impostas por elas e de outra parte funções econômicas a favor do capital. Todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada (Poulantzas, 1981, p. 213-4).*

O Estado, levando em conta as relações de força, e os interesses da hegemonia capitalista, tomada em conjunto e a longo prazo, tratará de incluir as demandas das classes sociais, quando possíveis, submetendo, inclusive, os interesses de curto prazo do capital ou interesses de certas frações do capital. O Estado, portanto, seria o portador desta racionalidade mais abrangente, conseguindo enxergar de forma mais ampla e consequente os interesses dos capitalistas individuais. Não deixa de ser interessante a questão de como o Estado consegue alcançar tal capacidade de julgamento, assunto que Poulantzas não discute em qualquer momento.

### Considerações Finais

Da análise precedente, quais elementos podemos depreender, que nos ensejem uma perspectiva mais acurada sobre o papel e a função do Estado capitalista nas sociedades atuais, particularmente no que tange às políticas sociais? Um início de resposta poderia ser que *a capacidade do capitalismo para racionalizar a si próprio não está nas mãos dos capitalistas, mas é o resultado de um conflito entre a classe capitalista, os administradores do aparelho do Estado e a classe trabalhadora (Carnoy, 1986, p. 276)* e que os membros da



classe dominante que devotam energia substancial à elaboração das políticas tornam-se atípicos de sua classe, uma vez que são forçados a olhar para o mundo do ponto de vista dos administradores do Estado. Eles são bastante passíveis de divergir da opinião da classe dominante<sup>16</sup>.

Mesmo conquistas consideradas radicais, com conteúdos considerados bastante avançados e que poderiam comprometer o próprio capitalismo, como o ensino público livre e gratuito, o seguro-desemprego, pode ser, através de um despojamento de seu conteúdo inicial – feito de forma dissimulada –, atender perfeitamente bem aos interesses de manutenção do sistema capitalista a longo prazo.

A política social é a forma como as demandas sociais (dos trabalhadores) acabam, por via da "parcialidade" da máquina estatal, "amoldando-se" aos interesses das classes dominantes<sup>17</sup>. Por outro lado, não se pode deixar de observar que, na medida em que estas políticas são instaladas tornam-se parte integrante dos salários dos trabalhadores que passam a lutar por elas da mesma forma que fazem com seu salário direto, havendo forte resistência a cortes nesses gastos.

Dessa forma, mesmo que determinadas políticas sociais possam (e devam) ser encaradas como conquistas da classe trabalhadora em suas lutas, elas não deixam de atuar favoravelmente no que diz respeito à reprodução capitalista da força de trabalho, inclusive com a inserção, dentro da própria materialidade institucional das políticas sociais esse conteúdo político de amoldamento às necessidades do capital. O exame das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas a respeito do Estado capitalista enseja perspectivas diversas sobre a atuação do Estado na política social. Embora compartilhem uma visão crítica sobre o papel do Estado dentro do capitalismo, suas abordagens diferem em alguns aspectos fundamentais.

Claus Offe enfatiza as contradições inerentes ao Estado capitalista, sobretudo no que diz respeito à sua capacidade de conciliar as demandas conflitantes do capital e da classe trabalhadora. Ele argumenta que o Estado enfrenta uma série de dilemas ao tentar preservar a legitimidade e a coesão social enquanto oportuniza as condições necessárias para a acumulação de capital. Nesta perspectiva, as políticas sociais do Estado são frequentemente limitadas pela necessidade de sustentar um ambiente favorável ao capital. Para Offe, essa tensão é uma fonte de crises de legitimidade, à medida que o Estado se vê cada vez mais incapaz de atender às expectativas sociais sem comprometer os interesses do capital.

Por outro lado, Nicos Poulantzas vê o Estado capitalista como um campo de luta de classes constante. Para ele, o Estado não é um simples instrumento do capital, mas sim uma arena onde diferentes frações da classe dominante e outras classes sociais lutam por influência e poder. O Estado capitalista não atua de maneira homogênea em favor

---

<sup>16</sup>. BLOCK, Fred. "The Ruling Class Does Not Rule" in *Socialist Revolution*, 7(3), 1977, p. 13. Apud Carnoy (1986, p. 276).

<sup>17</sup>. *Las políticas sociales, al comienzo producto de la lucha de clases, en ausencia de nuevas luchas serán absorbidas y adaptadas para servir los intereses de las clases dominantes* (Gough, 1990, p. 271).



do capital, mas sim reflete as contradições e conflitos internos das classes dominantes. As políticas sociais, portanto, são vistas como um resultado dessas lutas internas, nas quais as concessões à classe trabalhadora emergem como forma de garantir a estabilidade do sistema e evitar movimentos disruptivos. Nesse sentido, Poulantzas vê as políticas sociais não apenas como uma imposição externa ao capital, mas como uma expressão das dinâmicas internas do Estado e das relações de poder que o constituem. De forma sucinta, podemos arguir que, enquanto Offe ressalta as contradições e entraves do Estado capitalista em promover uma política social efetiva devido ao seu comprometimento com o processo de acumulação de capital, Poulantzas oferece uma visão mais dinâmica, na qual as políticas sociais resultam das lutas de classes que ocorrem dentro do próprio Estado. As duas perspectivas, embora críticas do Estado capitalista, oferecem diferentes entendimentos sobre como e por que as políticas sociais são implementadas e quais seus limites.

## Referências

- BARAN, Paul A. & SWEEZY, Paul. *Capitalismo Monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª ed., 1974.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christine. *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas, Papirus, 1986.
- DRAIBE, Sônia Miriam & HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 6, vol. 3, fev./1988, pp. 53-78.
- GOLD, David A., LO, Clarence Y. H. & WRIGHT, Erik Olin. "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista". In SONNTAG, Heinz Rudolf & VALECILLOS, Héctor. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. 9ª ed. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, pp. 23-61.
- GOUGH, Ian. "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado". In SONNTAG, Heinz Rudolf & VALECILLOS, Héctor. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. 9ª ed. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, pp. 224-302.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- HABERMAS, Jürgen. "A nova intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar e o esgotamento das energias utópicas" in *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, N.º 18, set./1987, pp. 103-14.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. "Dominação política e estruturas de classes: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio" in VOGT, Winfried, FRANK, Jürgen & OFFE, Claus. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1980, pp. 107-39.
- OFFE, Claus. "A democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização" in *Dados*, vol. 26, n.º 1, 1983, pp. 29-51.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- PEREIRA, Luiz. *Capitalismo e saúde*. São Paulo, Duas Cidades, 1977.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1981.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1989.