

# BUROCRACIA E SOCIEDADE DE CLASSE

Ester Senna\*  
Eurize C. Pessanha\*  
Sandra Zákia Sousa\*\*

## INTRODUÇÃO

Este texto é resultado de estudos conjuntos motivados por interesses comuns sobre se ter uma perspectiva ampla a respeito do lugar que a burocracia ocupa na fase do capital monopolista, fase em que o Estado regula a “competição” em nome dos interesses do capital em geral.

A burocracia tem um lugar de destaque porque organiza, executa e controla a produção privada e estatal. A análise do papel da burocracia nesse processo é importante, mas não deve ocultar a presença do Estado e suas formas de dominação.

Objetivamente, esta categoria tem a função de agente técnico e se inclui por inteiro nas camadas intermediárias da sociedade. Essas camadas, conhecidas como “classes médias”, são responsáveis, além das funções de analisar, compor, planejar e controlar a produção global, pela “limpeza” dos caminhos de expansão do capital e pela formulação e gestão da política social.

Situa-se a política social como resultante das próprias contradições produzidas pelas necessidades do capital, que, não podendo continuar sua existência perene de exploração, precisa agora, com o apoio do Estado, traçar algumas estratégias para que as necessidades humanas deixem de ameaçar a sobrevivência do capitalismo. Nesse momento, as políticas sociais do Estado, dirigidas e controladas pela “classe média”, ajudam a aliviar as tensões sociais cada vez mais crescentes. Essas políticas sociais, que têm como eixo a questão da distribuição, partem do Estado,

---

\* Professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

\*\* Professora da FEUSP

mas deslocam-se para a sociedade que procura, através das mais diferentes forças sociais, controlar democraticamente a expropriação ao nível do capital e do trabalho.

Foi a partir da análise do texto de Lefort, "O que é burocracia"<sup>1</sup> que emergiram alguns dos eixos presentes neste estudo. Analisando algumas posições teóricas a respeito, notadamente as teorias de **Marx** e **Weber**, **Lefort** aponta algumas questões que ambos deixaram sem resposta e, a partir da análise da burocracia do partido, para ele, um contra-exemplo, estabelece alguns pressupostos que considera essenciais para o estudo desta **formação social**.

Pelos pressupostos apresentados, Lefort parece considerar a burocracia como classe social ou, pelo menos, com potencialidade de se tornar uma classe. A partir desta constatação, buscamos explicitar o que é, para nós, estudar a burocracia hoje.

Se, na época em que Marx fez sua crítica a Hegel, estudar a burocracia significava estudar a sua essência, isto é, a origem e a gênese do Estado burguês e, em última instância, a formação da própria sociedade burguesa; hoje, o estudo da burocracia conduz, necessariamente, à análise do Estado no capitalismo monopolista, tal como sinaliza Lefort no texto analisado.

Para buscar as respostas que Lefort procura, é preciso se debruçar sobre as características do capitalismo atualmente, em que o Estado, além de estar a serviço do capital, tornou-se seu sócio, fazendo investimentos, planos e controles.

Tendo como referência tal contexto, pareceu-nos importante também a análise do lugar que ocupam as **classes médias** na articulação entre Estado e capital: enfocando, de modo particular, a utilização das "políticas sociais" como instrumento dessa articulação.

Nesta perspectiva, estruturamos o estudo em três partes:

*Lugar da Burocracia na Fase do Capitalismo Monopolista* é uma tentativa de demonstrar que o **fenômeno burocrático** não deve ser entendido isoladamente, mas no contexto de desenvolvimento do capitalismo monopolista. Como agente técnico, a burocracia procura planejar, organizar e controlar a produção no âmbito dos oligopólios e administrá-los no âmbito do Estado.

Para caracterizar esta etapa do capitalismo nos fundamentamos em **Maria de Lourdes M. Covre** porque sua análise destaca uma das muitas

facetas do capitalismo monopolista: a dimensão social. Entretanto, isto não bastou e, para aprofundar e entender as contradições e os limites do capital, recorremos a **Mészáros** que não fica só na **eficácia da acumulação**, mas nos remete a uma questão importante: o controle social que era realizado pelo capital é agora **re-transferido** para a sociedade como um todo. O que isto significa? Vale investigar.

*Estado Capitalista e Formulação das Políticas Sociais* considera as interações que ocorrem entre Estado, capital e sociedade. Interações que nos levam a concluir que seu objetivo é aliviar as tensões sociais para dar livre curso ao “desenvolvimento do capital”. A orientação teórica aqui é de **Offe** e **Hirsh** que analisam as questões pertinentes ao processo decisório das políticas governamentais.

As políticas sociais são analisadas no contexto das relações do Estado capitalista e se particularizam tomando como exemplo o contexto brasileiro. Neste momento, recorremos a **Vieira** e **Draibe** que são esclarecedores no que se refere às políticas sociais do Brasil.

*Relação entre as “Classes Médias” e a Burocracia* procura indicar que a burocracia não é uma categoria abstrata e isolada, mas constitui-se num agente técnico que se inclui nas chamadas “classes médias”. Para argumentar esta tese considerou-se: a delimitação teórica dos conceitos (classe média e burocracia) e seus problemas; a origem da “classe média” e sua função na fase do capitalismo monopolista; as funções do crescimento da “classe média” no desenvolvimento do capitalismo no Brasil, desde a década de 20, mais especificamente após a crise de 29 até chegar aos anos 80.

As análises desse período não descem a detalhes mas questionam que classe é esta, que posições tem tomado e para onde vai. O referencial para as especificações do caso brasileiro foi encontrado em **Oliveira, Ianni, Saes e Vieira**.

Acreditamos ter aproveitado as pistas de **Lefort** procurando ir além do **fenômeno burocrático** e tomando dois eixos fundamentais para o estudo da burocracia: sua participação na sociedade global e as relações que mantém com as classes sociais.

Entretanto, este estudo não é conclusivo porque uma questão ainda nos persegue: o capitalismo enfrenta uma crise global e estrutural e, nesse contexto de “produção destrutiva” no Ocidente e “produção estagnada” no Leste Europeu, qual a tendência de desenvolvimento no Brasil?

## LUGAR DA BUROCRACIA NA FASE DO CAPITALISMO MONOPOLISTA

O “fenômeno burocrático” intensificou-se na etapa monopolista do capital, em que o capitalismo busca sempre novas formas de acumulação e expansão. Nestas novas formas, aparecem algumas características mais gerais: o capital torna-se cosmopolita; o Estado passa a dirigir os “negócios sociais”; tem-se um crescimento urbano acelerado; há um crescimento dos setores de serviços e, pelo aumento das atividades improdutivas, ocorre um aumento de categorias sociais intermediárias.

Trata-se apenas de alguns exemplos para dizer que a burocracia se organiza numa situação de embate entre os diferentes capitais, em que pequenas e médias empresas vão sendo incorporadas pelas maiores através da concorrência tecnológica. Este fato conduz ao processo de concentração e centralização do capital que vai criando os oligopólios. Esta concentração/centralização do capital realiza-se com o apoio do Estado. E este é o momento em “que a burocracia amplia seu espaço junto à classe dirigente em nome do capital. Assim, o Estado intervencionista<sup>2</sup> se firma para controlar o embate entre as grandes empresas, para desenvolver uma nova forma de dominação às classes subalternas, forma que, em última instância, busca dar conta da especificidade do modo de acumulação, sob o monopolismo, calcada na tecnologia”.<sup>3</sup>

A burocracia é um agente técnico que se move no âmbito dos oligopólios e do Estado no sentido de planejar e controlar a acumulação e expansão do capital. Não significa, portanto, que realiza uma mera organização burocrática do Estado. Com o desenvolvimento, por exemplo, do *Welfare State* nos países desenvolvidos, estes agentes técnicos, que se incluem nas camadas intermediárias da sociedade, passam a organizar tecnicamente os processos de produção e as relações recíprocas Estado e Capital.

Segundo Covre, o capitalismo monopolista precisa assegurar-se de uma “tecnologia maquinária” para propiciar maior lucro e da “tecnologia organizatória” possibilitando planejamento e controle rígidos. Caberá ao Estado assegurar a expropriação ao nível do capital e do trabalho. A autora destaca algumas características importantes da etapa monopolista que consideramos relevantes para este estudo.

Buscamos sintetizar algumas modificações assinaladas por Covre: a) a tecnologia é a base da acumulação; b) o poder econômico, o controle da produção desloca-se das mãos do capitalista individual para o capitalista coletivo, ou corpo gerencial que deverá "... reger a produção capitalista a um limite das relações de produção e de poder dado pela Organização, nessa nova forma de propriedade"; c) ao nível político, tem-se um Estado intervencionista/planejado, de acesso aos direitos sociais. Este Estado, através do planejamento, direciona um saber tecnológico isento, que se torna um instrumento a serviço do capital. É um "saber" que tem a finalidade explícita de estabelecer a exploração e dominação. Os direitos sociais entram como medida de condensação da luta de classes.<sup>4</sup>

Estas especificidades da etapa monopolista do capital expressam concretamente as modificações exigidas pelo capital para uma maior "eficácia de acumulação". Entretanto, esta trajetória não continua tão tranqüila assim. Em meio a este processo, nos deparamos com o declínio do modelo de modernização em razão das contradições produzidas pelo capital que vem demonstrando assim os seus limites. Estes limites remetem-nos à questão do controle social porque o capitalismo, ao ocupar todos os espaços, transforma-se em "produção destrutiva" (no plano militar, nuclear, ecológico, etc.) e confronta-se com a necessidade (para garantir a continuidade de sua expansão) de criar alternativas práticas e soluções que permitam ao capital um controle social em escala mundial. A busca de estratégias para contornar a crise do capital e seus limites de expansão e "realização" é imprescindível, uma vez que não é mais possível contemplar este "desenvolvimento" sem chocar-se com as reais necessidades dos homens e, sobretudo, sem colocar em risco a própria sobrevivência da humanidade. Resolver este dilema é tarefa do capital e do Estado, cujo controle passa a deslocar-se para o âmbito da sociedade como um todo que reivindica, de acordo com os interesses de classe, a qualidade de vida. Entretanto, isto não quer dizer que as possibilidades de expansão e controle do capital tenham se esgotado. Parece-nos que, diante das contradições existentes, as necessidades do capital e as necessidades humanas não podem mais se contrapor sem causar sérios danos para ambos.

Neste ponto, no capitalismo monopolista, as contradições tornam-se cada vez mais explosivas. Quando procuramos entender estas

contradições caminhamos em direção à essência do capitalismo monopolista e o “fenômeno burocrático” não é analisado isoladamente. O que se deve observar é que, na sociedade contemporânea, a idéia da organização (base do “fenômeno burocrático”) penetra não só nos espaços do Estado, mas em toda a sociedade. E o problema da burocracia é importante mas a análise de seu papel não deve ocultar a presença do Estado e suas formas de dominação.

Sobre as contradições criadas pelo capital, vamos buscar em Mészáros alguns indicadores, por entendermos que este autor tem tentado explicitar os limites do capital em sua fase monopolista.

Para Mészáros, há um impacto resultante da concentração do capital e da socialização do trabalho sempre crescentes e ele aponta indicadores desta mudança, que tentamos sintetizar:

- a progressiva vulnerabilidade da organização industrial contemporânea, quando comparada à organização fabril do século XIX;

- os vários ramos da indústria encontram-se num sistema estreitamente ajustado de partes interdependentes e, neste processo crescente, objetiva assegurar a continuidade da produção no sistema como um todo;

- o montante crescente de “tempo socialmente supérfluo” (ou “tempo disponível”) produz, na prática, uma população que é impossível manter em estado de alienação;

- o trabalhador, enquanto *consumidor*, ocupa uma posição de crescente importância para a manutenção do curso tranqüilo da produção capitalista. Agora, quando se trata do controle e da distribuição, este trabalhador permanece completamente excluído;

- o efetivo estabelecimento do capitalismo mundial destruiu estruturas tradicionais, mas não conseguiu produzir um sistema unificado de controle em escala mundial. A “crise de hegemonia ou o Estado em todas as esferas”, na expressão de Gramsci, tornou-se um fenômeno verdadeiramente internacional.<sup>6</sup>

Diante destas mudanças o controle social é deslocado<sup>7</sup>. Enquanto predominava tão-somente o controle realizado pelo capital, observam-se “avanços” na produtividade a ponto de se criar uma “sociedade descartável” que, no capitalismo monopolista, atende aos imperativos de expansão do capital. Com estes objetivos, Estado e capital controlam, administram as

crises e dirigem as necessidades humanas. Este processo não se faz sem produzir contradições que atingem todos os setores da sociedade e o capital; mesmo com a intervenção do Estado, não consegue continuar com os métodos normais de expansão, tendo em vista que, simultaneamente, ocorre a expansão dos problemas sociais para além do controle do Estado. Aqui abrimos parênteses para pensar no caso brasileiro. Em uma análise recente, Ianni (1989b) fala sobre o aumento dos problemas sociais no Brasil. Este autor diz que há descompasso entre as conquistas sociais e econômicas e que, para discutir o problema social, várias explicações têm surgido: uma explicação o considera algo disfuncional, dando origem, por exemplo, à discussão sobre os dois Brasis; outros encaram a existência dos problemas sociais como uma ameaça à ordem social, à harmonia entre capital e trabalho; e há aqueles que vêem a questão social como um produto e condição da sociedade de mercado. Concluindo, Ianni afirma que a questão social está na base dos movimentos sociais.

No Brasil, esta questão vem refletindo as disparidades econômicas, políticas e culturais durante todo um século de Repúblicas.

Segundo Ianni, durante as décadas de 20 a 30 já se admite pensar no problema sem abalar o *status quo*. Assim, a questão social deixa de ser um “caso de polícia” e passa a ser tratada como um “caso de política”. Entretanto, lembra que sempre houve retrocessos depois de 30, ou seja, sempre se volta a tratá-la como caso de polícia.

Quanto à Nova República, este autor diz que a questão continua a ser um desafio:

*“Remetem a raízes que implicam o militarismo e o populismo. Enquanto a economia cresce e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece”.*<sup>8</sup>

Nos países desenvolvidos, a expansão dos problemas sociais ocorre tendo em vista que o desenvolvimento do capital em todas as esferas se deu rapidamente. Mézáros descreve as mudanças ocorridas com este desenvolvimento, dentre as quais destacamos: da fragmentação mecânica do processo de trabalho passa-se à criação de sistemas automatizados; da acumulação local do capital passa-se à sua concentração na forma de um sistema mundial em contínua expansão; da divisão parcial e local do trabalho à vasta divisão internacional do trabalho; do consumo limitado

ao consumo de massa artificialmente estimulado e manipulado a serviço de um ciclo de reprodução.

Os resultados obtidos em razão destes “avanços” do capital trouxeram alguns problemas opostos aos interesses do capital<sup>9</sup>, cujo controle, em seu movimento de expansão e concentração, antes sob o poder do capital, vem sendo, “de fato, retransferido ao corpo social como um todo, mesmo se de uma forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital”<sup>10</sup>. Explicamos: diante da crise global e estrutural do capitalismo, a sociedade, através das mais diferentes forças sociais, dos movimentos sociais, dos partidos políticos, dos sindicatos, etc., vem se organizando em torno da necessidade de um controle social que limite o poder do capital. Neste impasse, observa-se a unidade em torno de certas preocupações (com saúde, ecologia, desarmamento, etc.) e a diversidade de estratégias de acordo com os interesses das diferentes classes sociais.

Falando agora um pouco da situação econômica e social no Brasil atual, este se encontra diante de uma crise do sistema financeiro internacional e esta crise atinge e compreende o Estado. Este fato é resultante do “capital avançado consigo mesmo” que, ao se auto-reproduzir, reproduz também a crise global. Fica, portanto, muito complexa a organização da sociedade pelos agentes técnicos, pois estes estão em meio a uma situação de crise de acumulação do capital.

No momento, como sempre, a tarefa destes agentes técnicos é a execução dos planos do governo. No caso brasileiro, tem-se, atualmente, frações do capital que brigam entre si e com o Estado, cuja responsabilidade é garantir os interesses gerais do capital. Tarefa complicada, visto que temos um Estado completamente “quebrado” e sem condições de enfrentar as exigências do capitalismo internacional.

O que se vê, então, é que o funcionário do capitalismo e o funcionário do Estado alargam seu campo de ação, colocam-se como representantes da sociedade e procuram inviabilizar qualquer reivindicação de classe pela sustentação do discurso de melhor distribuição da riqueza, daí a necessidade de socializar as perdas.

Retornando à questão do fenômeno burocrático, entendemos ser este um aspecto importante do aparelho do Estado, responsável, em parte, de acordo com a divisão social do trabalho, pela organização da sociedade

da abundância ou da sociedade da escassez. Nesta perspectiva, situá-la historicamente significa compreender a sociedade global e como, de fato, se inclui nas camadas intermediárias da sociedade.

## ESTADO CAPITALISTA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

Nossa perspectiva, neste momento, é situar o processo de formulação de políticas sociais no contexto das relações do estado capitalista e, particularmente, registrar algumas considerações sobre o estabelecimento da política social no contexto brasileiro – um dos campos de atuação governamental em que se tem uma complexa rede de mediações entre o Estado e a sociedade.

Tal perspectiva tem como referência a compreensão de que as contradições impostas pelos imperativos da reprodução do capital e da força de trabalho, face ao caráter de classe do Estado capitalista, refletem-se no processo de constituição das classes sociais.

Destacamos, a seguir, algumas reflexões de Offe e Hirsch que elucidam questões pertinentes ao processo decisório das políticas governamentais.

Na visão de Offe, a principal finalidade das políticas sociais é a integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado. O Estado capitalista encarrega-se de qualificar a força de trabalho para o mercado e mais, por meio das políticas sociais, controlar e subsidiar as parcelas da força de trabalho que não se encontram absorvidas pelo processo produtivo, com vistas à sua inserção de acordo com as necessidades do mercado. O Estado visa assegurar medidas e criar condições para que todos os sujeitos jurídicos introduzam nas relações de trabalho a sua propriedade (bens ou força de trabalho) constituindo-se no articulador da preservação do sistema capitalista como um todo, caracterizado como instância que se voltaria ao interesse geral de todas as classes, na base das relações de troca capitalista.

Assim circunstanciada, Offe define a política social como “o conjunto daquelas relações e estratégias, politicamente organizadas, que produzem continuamente essa transformação do proprietário da força de trabalho em trabalhador assalariado.”<sup>11</sup>

Focalizando o Estado como realidade contraditória, Offe analisa a importância de se compreender os mecanismos que regem a lógica de seleção das políticas, que se concretizam na estrutura interna do aparelho estatal: os negativos, que são os que excluem por meio da atividade estatal todos os interesses anticapitalistas; os positivos, que se configuram nos mecanismos que favorecem a seleção de políticas que atendem os interesses do capital em seu conjunto, em detrimento de blocos e grupos de interesses isolados e os mascaradores, que são mecanismos que visam manter a aparência de neutralidade de classe do Estado, por meio do consenso e da legitimação.

Esses mecanismos, funcionando eficazmente, encobrem o caráter classista do Estado. Caso contrário, ocorre a crise que leva o Estado a utilizar cada vez mais a repressão para garantir sua natureza de classe.

Segundo Offe, o Estado se vê frente à necessidade de articular interesses de capitais individuais, de grupos de capitais, bem como integrar as exigências das classes dominadas sem contudo comprometer o interesse de classe da burguesia.

Hirsch, ao refletir sobre o processo de decisão ao nível governamental, alerta que

*“o aparelho de tomadas de decisões políticas se compõe de um complexo de burocracias que operam de modo relativamente autônomo, e que têm suas competências, suas clientelas e percepções próprias dos problemas. Daí resulta um modo de tomada de decisão política que impede uma tematização sistemática da relação social e do caráter de classe específico das diferentes estratégias administrativas.”<sup>12</sup>*

Acrescenta Hirsch que a estrutura de seletividade do Estado traduz-se em condições organizacionais e institucionais prévias para a realização do interesse de classe burguês, que se concretiza por meio dos profissionais do Estado que tendem a uma atuação pautada por interesses coincidentes com a garantia de dominação burguesa.

Para explicar tal tendência, Hirsch e Offe recorrem ao conceito de "interesse de estabilidade do grupo reinante".

*“Pode-se partir do fato de que o interesse primeiro e imediato dos Agentes do Estado consiste em*

*conservar o aparelho do Estado, campo de sua prática social e base de sua reprodução material, em sua forma existente, e em preservar sua posição no seio mesmo do aparelho. Isto só é possível se conseguem preservar as relações de classes em um 'equilíbrio de compromisso' complexo".*<sup>13</sup>

Poulantzas (1985), ao analisar a natureza de atuação do “pessoal do Estado”, alerta para a questão de que as contradições de classe se inscrevem no seio do Estado por meio, também, das divisões internas do “pessoal do Estado”. No entanto, comenta que mesmo os grupos do “pessoal do Estado” que se inclinam para as massas populares tendem a atuar visando determinada continuidade que sustente o Estado.

Embora apontando como eixo norteador das políticas do Estado o favorecimento da classe hegemônica, ou seja, o capital monopolista, Poulantzas concebe o Estado como condensação material de uma relação contraditória entre classes e frações de classes. E, tais contradições, inseridas na própria estrutura do Estado, condicionam o estabelecimento das políticas, que se estabelecem por um processo de contradições interestatais e entre o Estado e a sociedade. Assim, o processo de formulação de políticas sociais é permeado pelos conflitos sociais que se inscrevem na estrutura material do Estado.

As considerações mencionadas até aqui evidenciam a importância de se compreender a formulação das políticas sociais em termos econômicos e políticos, utilizados pelo Estado para lidar com as contradições do processo de acumulação, numa relação com os problemas estruturais da socialização do trabalho, e, ainda, a importância de se compreender que, ao mesmo tempo que possibilita atenuar os conflitos, contém, em essência, um caráter dialético, numa relação contínua com as lutas de classe.

Vieira, ao analisar a política social no Brasil, a situa como “uma estratégia utilizada pelo Estado Brasileiro (...) voltada para o chamado desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, para atuar na correlação de forças sociais, seguindo as determinações daquele desenvolvimento”. Ressalta, também, que, através da política econômica e da política social, “é possível evidenciar-se a atuação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo monopolista no Brasil”.<sup>14</sup>

Como a natureza da intervenção social do Estado brasileiro delineou-se em consonância com o padrão excludente de desenvolvimento econômico que beneficia, cada vez mais, segmentos menores da população, bem como, em consonância com o seu caráter conservador e autoritário, o que se tem, em nossa realidade, é um padrão embrionário do Estado de bem-estar social.

Enquanto nos países de capitalismo avançado tem-se a crise do Estado de bem-estar, a partir de meados dos anos setenta, com a perda do dinamismo econômico das principais economias ocidentais, no Brasil, é uma realidade em processo de conquista e construção, como ilustra a afirmação de Weffort:

*"Se se entende por 'Welfare State', ou Estado de bem-estar social, o conjunto de direitos e dos benefícios sociais que o Estado democrático assegura aos cidadãos nas sociedades modernas, creio que não apenas o Brasil não o superou como está longe de atingi-lo. 'Welfare State' é isso: educação, saúde, previdência, transporte público, seguro-desemprego, garantia de alimentação, etc., de boa qualidade e para todos. No caso do Brasil - onde deveríamos incluir também o acesso à terra, o que implica numa reforma agrária -, o que temos é um arremedo disso tudo".<sup>15</sup>*

Buscando situar numa perspectiva histórica a política social no Brasil, tem-se a **Revolução de 30** como o marco inicial de sua implantação, como decorrência de exigências do próprio processo de modernização do país, da necessidade de reprodução da força de trabalho e do controle político dos trabalhadores.

Como menciona Vieira,

*"a partir de 1930, o governo brasileiro exerceu forte domínio não somente no âmbito da política econômica, como também no campo da política social, alargando cada vez mais seus recursos para operar nestas áreas. No que diz respeito à política social, se concebeu e se pôs em prática aos poucos um conjunto de instrumentos legais, com a finalidade de permitir que as camadas populares conseguissem reclamar perante o Estado a satisfação de seus direitos".<sup>16</sup>*

No entanto, a política social tem sido, em sua concepção básica, direcionada a minimizar problemas sociais, com caráter compensatório, de cunho residual. A perspectiva assistencialista subjacente à política social relaciona-se à natureza clientelista e populista que permeia o processo político nacional.

Quanto aos princípios que têm informado a formulação e gestão da política social, desde 1964, e que não se alteraram até hoje, tem-se: extrema centralização política e financeira; fragmentação institucional; exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão; autofinanciamento do investimento social; privatização das políticas governamentais.<sup>17</sup>

Como reflexo da concepção e estrutura da política social, tal como vem se configurando no Brasil, manifesta-se a crescente complexidade da burocracia estatal, responsável pela formulação e gestão da política social, constituindo-se em um fator político significativo nos processos de mediação entre fundo público e os grupos de interesses privados. E, tal como vem sendo conduzida a política social, não se confronta, de fato, com o sistema de desigualdade predominante na sociedade, mesmo considerando-se a tendência à ampliação e universalização de algumas políticas setoriais.

Destaca-se, no entanto, como um elemento importante, em um movimento de reconcepção da política social, a atual Constituição da República. Resultante da correlação de forças sociais, representa um avanço ao tratar questões sociais enquanto direitos do cidadão, e, também, ao abrir canais de participação popular nas decisões políticas. Mas, a Constituição não se impõe por si própria.

Daí a importância do fortalecimento das instituições e espaços de representação política. Por um lado, ressalta-se a necessidade de superação do quadro de fragilidade partidária vigente no Brasil; por outro, a necessidade de que se fortaleçam os movimentos sociais

São os partidos políticos canais privilegiados de representação, mas,

*“na sociedade civil contemporânea os partidos não são os únicos ‘canais competentes’ para a articulação das forças políticas frente ao Estado. Continuam a atuar numa área institucional que lhe é própria – parlamentar, legislativa, eleitoral –*

*mas passaram a conviver com outros atores políticos igualmente 'competentes' para a formação de quadros, mobilização de opinião pública, expressão de interesses e encaminhamento de demandas. Aí estão os movimentos sociais de várias origens, os sindicatos, as associações de classe, as instituições culturais, os jornais, a Igreja etc.”<sup>18</sup>*

Os movimentos sociais têm lugar significativo no processo de democratização da sociedade brasileira, expressando-se como um movimento marcado pelo confronto de interesses, perspectivas e propostas, diversos e contrapostos, que refletem a pluralidade do social. Ter como referência a dialética inerente ao Estado capitalista e às suas políticas sociais é fundamental quando se tem como horizonte o controle pelo corpo social.

## RELAÇÃO ENTRE AS "CLASSES MÉDIAS" E A BUROCRACIA

Ao estudar a função das “classes médias” em um Estado-Providência, Oliveira chama atenção para a gestão de articulação entre o público e o privado a cargo destas classes que passam a ser o antigo lugar da burocracia que, nesta análise, não é um fenômeno isolado:

*Esta sempre foi um agente técnico da razão do Estado; as condições da regulação contemporânea, fundamentalmente perpassada e estruturada pelo fundo público, diluem uma única razão de Estado, substituindo-a pelas razões particulares que ligam o fundo público a cada condição específica da reprodução social, incluindo-se aí a reprodução da força de trabalho e a sociabilidade em geral. A burocracia continua a existir, por certo, mas ela não mais se constitui num agente técnico à parte.<sup>19</sup>*

Instigadas pela sugestão de Lefort de que é preciso “examinar as relações que a burocracia mantém com as demais classes sociais”<sup>20</sup> e pelo posicionamento de Oliveira, acima transcrito, decidimos não só examinar tais relações mas pontuar alguns aspectos da gênese das chamadas “classes médias”, suas ligações com a burocracia e as características que vêm assumindo, no Brasil, principalmente nas últimas décadas.

Trabalhar com o conceito de classes sociais parece ter sido um problema teórico bem mais fácil de abordar até o século passado em que a separação entre quem produzia e quem era proprietário do valor produzido era mais nítida: sabia-se mais claramente quem era burguesia e quem era proletariado pois todos os critérios de análise coincidiam, os aparentes e os reais.<sup>21</sup> Naquele momento, as questões teóricas que se colocavam relacionavam-se com a determinação das “classes necessárias e supérfluas ao modo de produção capitalista, isto é, quem produzia a riqueza e, conseqüentemente, quem deveria gerir politicamente esta produção”.<sup>22</sup>

O surgimento dos empregados não-manuais trouxe um complicador tanto para o campo teórico quanto para o campo político das relações de classes.

Em “O dezoito Brumário”, Marx identifica o aparecimento da pequena burguesia ou das “classes médias” e faz uma análise de conjuntura sobre o papel político que elas desempenharam naquele episódio da história da França. Fica claro que o seu “surgimento” e a análise teórica de Marx trouxeram questões importantes a respeito da ação política das “classes médias” que não vamos analisar aqui.<sup>23</sup> Cabe apenas registrar que a análise de conjuntura parece ter ficado como um traço teórico importante no estudo destas “categorias sociais intermediárias”.

No século XX, o estudo das classes sociais tem se desenvolvido em várias direções. Além da tradição marxista, baseada na existência do antagonismo das duas classes - burguesia e proletariado - geradas na propriedade do valor; formou-se uma tradição vinculada a Weber, para quem a posse de bens econômicos ligada à existência de “mercado”, determinaria a situação de classe.

No cruzamento ou na interpretação equivocada das duas tendências, proliferaram estudos que aumentaram as dificuldades de abordagem teórica, e até mesmo política, das “classes médias”.

Desde as tentativas de “operacionalização” analítica e de classificação, utilizando indicadores como “renda”, “prestígio”, “status”, até a pura e simples redução das “classes médias” atuais à pequena burguesia, mais do que esclarecer, os estudos têm contribuído para aumentar a “opacidade” desta “medusa” que são as “classes médias”, no dizer de Francisco Oliveira.

É, portanto, com muito cuidado que tratamos deste tema, procurando pontuar algumas posições teóricas que nos parecem consolidadas, e que assumimos nesta tentativa de discutir a burocracia.

As classes médias são um produto histórico, configurações típicas do capitalismo<sup>24</sup>, cuja origem se encontra na cisão entre trabalho manual e trabalho intelectual. Tal cisão, presente em modos de produção anteriores, torna-se, no entanto, permanente e caracterizadora do modo de produção capitalista. Como vimos anteriormente, tal cisão adquiriu uma complexidade bem maior no capitalismo monopolista, fase em que o Estado vem assumindo funções cada vez mais amplas, num processo ao qual está intimamente ligada a gênese das modernas “classes médias”.<sup>25</sup>

Segundo Oliveira, a função de intermediação dos fundos públicos geridos pelo Estado deu origem a um grupo social que se converteu em uma classe sem interesses do tipo dos interesses das classes clássicas: o proletariado e a burguesia. Seu campo de ação é a esfera pública. Neste ponto, convém explicitar que a “esfera pública” não se refere apenas à ação diretamente do Estado, mas, ao ponto de encontro entre a esfera do capital e do Estado, podendo se localizar tanto nas empresas do governo quanto nas empresas privadas. A propósito, W. Mills descreve o “*dollar-a-year man*” (homem de negócios que trabalha num organismo do Governo pelo salário simbólico de um dólar por ano) ao lado do “perito do Governo que aceita um cargo na companhia que seu departamento de administração pública procura regulamentar”<sup>26</sup>. Longe de simplificar, condenando tais procedimentos como “corrupção”, preferimos considerá-los exemplos da articulação entre capital e Estado, isto é, a “esfera pública”, campo de ação das “classes médias”.

As “classes médias” seriam, portanto, uma classe radicalmente nova que não guarda nenhum parentesco com a pequena burguesia, sua matriz original. Sua “propriedade” consiste na gestão entre o público e o privado, superando, inclusive, o antigo lugar da burocracia que sempre foi o agente técnico da razão do Estado.

Em lugar, ou melhor, além desta função, as “classes médias”, geradas no processo histórico em que o Estado passou a ser o espaço de articulação entre o público e o privado, assumiram a função de articuladoras e tradutoras, tanto da razão do Estado quanto das razões privadas, não podendo, em sua ação, excluir nenhuma delas, sob pena de destruir a

estabilidade que é a sua marca registrada.<sup>27</sup> Com estas novas funções, as “classes médias”, e seu “núcleo duro” - a *intelligentzia* - ultrapassaram a burocracia que passa a ser incluída dentro dela.

Não esquecendo que as classes médias podem ser uma das forças impulsionadoras do parque industrial, devido ao seu potencial de consumo, as determinações acima não podem ser negligenciadas ao analisar a história e o papel das “classes médias”.

No caso brasileiro, o crescimento qualitativo das “classes médias” e das suas funções, principalmente das funções comumente identificadas como “tecnoburocratas” está diretamente relacionado com a história das diferentes funções que o Estado vem assumindo como mediador no processo de acumulação do capital no Brasil.

Como o processo de industrialização no Brasil só é realmente impulsionado no século XX, ele assumiu, aqui, feições um pouco diferentes da industrialização clássica, o que provocou também uma certa diferença nas relações entre as classes e entre estas e o Estado. É claro que não se está advogando aqui um “capitalismo brasileiro” que não seja submetido à lógica do capitalismo monopolista, do “capital sem pátria”. Trata-se apenas de apontar alguns traços que as relações sociais assumiram, conjunturalmente, e que se tornaram determinações importantes para a análise das relações entre as classes no Brasil.

Segundo Ianni, a produção industrial iniciada tardiamente impõe algumas condições:

*“precisa instaurar-se, desde o princípio, em grandes dimensões (...) implica imobilização de grandes capitais em infra-estrutura, (...) as unidades de produção, nos setores básicos, são de largas dimensões técnicas e exigem investimentos grandes e indivisíveis, (...) os investimentos exigem longos períodos de maturação”*<sup>28</sup>.

Trata-se, portanto, de um processo de industrialização que não podia ocorrer apenas através de capitais individuais e que só o Estado teria condições de bancar.

Se, até a década de 20, o papel do Estado poderia se limitar a contornar as crises da agricultura de exportação, através da criação de mecanismos destinados a preservar a economia do tipo colonial, após a crise de 29, foi preciso ampliar suas funções de modo a canalizar parte do

excedente econômico do setor agrário-exportador para a nascente da indústria. Embora não esteja aí a determinação mais importante da “Revolução de 30”, é evidente que a diferenciação de papéis que o momento estava exigindo do Estado era parte constitutiva da raiz do movimento, que, embora tenha se realizado com a importante participação da “classe média”, passou, pouco a pouco, a adquirir um sentido nitidamente burguês.

Neste sentido, o governo assume que a questão do proletariado não pode mais ser uma “questão de polícia” mas uma “questão de política” e o Estado, ao lado das funções já descritas, passa a ter como função a garantia da “paz social”, forma que o *Welfare State* assume no Brasil, segundo Ianni <sup>29</sup>.

Ao final do Estado Novo, o Estado se propõe a planejar o desenvolvimento econômico. Esta tendência, notada desde 1944, vai se consubstanciar com o Plano SALTE (48/54). A partir de então, o governo cria uma série de órgãos, grupos de trabalho, comissões e programas cujo auge é o Plano Trienal (62/65).

Para realizar a nova função de dinamizar e orientar a expansão das forças produtivas, o Estado passou a planejar, pelo menos em linhas gerais, o seu ingresso mais ativo na economia.

No entanto, esta “intromissão” não se fazia sem pressão de grupos que temiam pelo destino da “livre-empresa”. Para justificar a ideologia do planejamento, até então vinculada à idéia de socialismo, o Estado precisou se utilizar de argumentos baseados nas ações da guerra recém-terminada, na qual a “ação refletida” se mostrou mais eficaz do que a “ação espontânea”.

O mesmo *tour-de-force* foi necessário para justificar a abertura ao capital estrangeiro sem “desnacionalizar” a economia, e acalmar setores da “burguesia nacional”.

Estes três exemplos ilustram a ação do Estado como mediação entre capital e trabalho, entre as classes sociais e entre os diversos capitais individuais (no caso, de capitais de origem “interna” e “externa”).

A partir de 1955, esta mediação vai se dar com bases cada vez mais técnicas, abrindo, paralelamente, o caminho para a penetração do capital externo, assegurada definitivamente pela instrução nº 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) do mesmo ano.

Era necessário que, como mediação, o Estado atendesse às reivindicações das demais classes: ao proletariado, acenava com a Legislação Trabalhista; às “classes médias”, com o aumento do consumo e do padrão do vida; à burguesia, com a “paz social” além das demais condições que favorecem à concentração e à centralização necessárias à acumulação capitalista.

No entanto, a que classe ele servia? À burguesia, sem dúvida, ao capital, em última instância. Mas quem o administrava? Quem compunha o pessoal dos órgãos criados para administrar a “mediação”?

Do ponto de vista material, a “classe” que administrava o Estado não se identifica com a burguesia, pelo menos do ponto de vista material, pois, ideologicamente, pode chegar a se identificar.

Estas “categorias sociais intermediárias”, que se autodenominam “classes médias”, cresceram e ampliaram suas funções, à medida que o Estado, no Brasil, fazia o mesmo. Daí, o destaque que as análises dos acontecimentos políticos ocorridos no Brasil, da década de 20 até hoje, dão à participação das “classes médias”<sup>30</sup>.

No entanto, a participação do Estado no processo de acumulação do capital, no Brasil, iniciado em 30 e acentuado na década de 50, passou por oscilações e períodos de turbulência provocados pelas mudanças ocorridas no processo de gestão do mesmo<sup>31</sup>.

Em 1964, o grupo que assumiu o poder possuía um projeto político-econômico, a longo prazo, de “inserção definitiva” do Brasil no capitalismo internacional através da abertura de sua economia aos monopólios.

Assumindo inequivocadamente o papel do Estado como mediação no processo de acumulação de capital, o governo pós-64 adota, em lugar do “controle da política”, a “política do controle”, segundo a expressão de Vieira<sup>32</sup>. Este controle, voltado principalmente para os processos de acumulação de capital, vai se manifestar em todas as esferas do social<sup>33</sup>.

Para executar esta política de controle, o Estado cria instituições específicas ou aumenta e desenvolve estruturas já existentes, dando uma nova face à burocracia, uma face mais técnica, com uma pseudoneutralidade bem adequada às funções de diagnóstico e planejamento que o Estado desenvolvia.

Como já foi assinalado, estas são características que não se iniciaram em 64, mas foi a partir da instalação da ditadura militar que este processo,

ao qual está intimamente ligado o crescimento das “camadas médias”, atingiu seu mais alto nível.

Como, além das funções de diagnóstico e planejamento, o Estado assumiu também a função de reprimir as demandas do proletariado, após determinado período as classes sociais foram retiradas da cena política: o proletariado, através da repressão mais brutal, e a burguesia porque o Estado assumira seus interesses. Estava, pois, armado o cenário para que as “camadas intermediárias”, nascidas e alimentadas no espaço de “mediação” do Estado, se hipertrofiassem, ganhando uma “super-representação” política.

Que “classe” é essa que em 63/64 foi às ruas nas “Marchas da Família com Deus pela Liberdade”, como antes o fora na Campanha “O Petróleo é Nosso” e como irá mais tarde em 68, com os estudantes em passeata? Que, nos anos 70, aproveitou o “milagre brasileiro”, aumentou seu consumo e mandou seus filhos para a Europa ou Disneylândia e que, em 84, encheu as praças na mobilização pelas “Diretas Já”?

“Medusa”, “miragem”, “nova classe revolucionária” ou “entreve ao processo revolucionário”, as “camadas sociais intermediárias” estão a merecer estudos mais aprofundados que ultrapassam os limites deste estudo. Embora não fique clara a direção que ele parece perceber nas “classes médias”, vamos terminar com as palavras de Francisco Oliveira:

*“Mas, como dizia o narrador de O Nome da Rosa, a vista já está cansada e dá para ver apenas uma nebulosa”.<sup>34</sup>*

E, no entanto, continuamos procurando um telescópio para ver através e além desta nebulosa.

## NOTAS

1. LEFORT, C. "O que é a burocracia".
2. BARAN e SEEZY dizem que é necessário que se entenda o princípio básico de que, no capitalismo monopolista, a função do Estado é servir aos interesses do capital monopolista. Lembram que, mesmo os defensores da livre concorrência admitem que, "a cada avanço do monopólio na direção de maior poder econômico e maior aceitação social geral, o Governo Federal se torna subserviente a ele, mais dependente dele, mais inclinado a favorecê-lo com privilégios, proteção e subsídios". BARAN & SWEEZY, p. 73.
3. COVRE, M. L. C., p. 15.
4. Idem, p. 18-19.
5. Segundo Netto, "... a monopolização dá corpo a uma generalizada burocratização da vida social, multiplicando ao extremo não só as atividades improdutivas strictu sensu, mas todo o largo espectro de operações que, no "setor terciário", tão-somente vinculam-se a formas de conservação e/ou legitimação do próprio monopólio". NETTO, J. P., p. 11-12.
6. MÉSZÁROS, I., p. 24-26.
7. Antes, porém, desta necessidade de deslocamento, "no decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção ou da distribuição". MÉSZÁROS, I., p. 26.
8. IANNI, O. 1989b, p. 145-b.
9. Chasin diz que "é inerente ao sistema do capital a subversão pela qual a produção material dos homens se afasta irreversivelmente dos objetivos do homem". CHASIN, J., p. 4.
10. MÉSZÁROS, I., p. 27.
11. OFFE, C., p. 24.
12. HIRSCH, J., p. 102.
13. Idem, p. 103.
14. VIEIRA, E. A., p. 10.
15. WEFFORT, F. C., p. A-3.
16. VIEIRA, E. A., p. 12.
17. DRAIBE, S. M., p. 24.
18. BENEVIDES, M. V., p. 8.
19. OLIVEIRA, F. 1989, p. 24.
20. LEFORT, C. obra citada, s/data, p. 29.

21. A este respeito, Przeworski cita as palavras de um capitalista norueguês do fim do século passado: "Se um trabalhador não cheira a sujeira e o suor a duas milhas de distância, ele não é grande coisa" (Przeworski, A., p. 7). Hoje, os critérios não coincidem e o olfato não é mais um bom instrumento para identificar as classes sociais, haja vista que a loja de uma rede de perfumarias que mais vende na Grande São Paulo está situada na região de maior concentração operária do Brasil (Barros, F. V.).
22. ENGELS, F. "Classes sociais necessárias e supérfluas".
23. "Não é pequena a importância do fato de que é a "intelligentzia", "núcleo duro da classe média" que chama essas camadas intermediárias de "classes médias" e que se sente na "obrigação teórica de se olhar no espelho" (OLIVEIRA, F., 1988, p. 283).
24. Ver HIRANO, S.
25. Não vamos nos aprofundar na descrição das "modernas classes médias". Apesar disso, não podemos deixar de mencionar as descrições detalhadas de W. Mills dos tipos característicos desta "moderna classe média". Descrições que, embora sujeitas a uma análise crítica em relação a seus fundamentos teóricos, são muito próximas do real para serem ignoradas.
26. MILLS, W., p. 103.
27. OLIVEIRA chega a falar em "ventriloquismo" da "classe média". O que nos leva a pensar na própria existência como classes destas "categorias sociais intermediárias" (OLIVEIRA, F., 1988, p. 286).
28. IANNI, O., 1989a, p. 57 e 58.
29. Idem, Ibidem, p. 144.
30. SAES, D.
31. Em determinados momentos, parece ter até mesmo ficado claro que havia possibilidade de o Brasil assumir uma via de desenvolvimento que poderia afastá-lo do capitalismo internacional. Daí a interferência direta nos rumos políticos do país em 64. A esse respeito, é bem ilustrativa a fala do embaixador americano no Brasil, em 1963, reproduzida em IANNI, 1988, p. 84:
 

*"Em consequência, pois, devemos empenhar-nos em fazer com que a influência dos Estados Unidos se exerça para ajudar essas sociedades a moverem-se em direções compatíveis, tanto com seus próprios interesses a longo prazo, como com os nossos".*
32. VIEIRA, E. A., p. 229.
33. A esse respeito, ver as obras de IANNI, O.; OLIVEIRA, F.; SAES, D. & VIEIRA, E. A.
34. OLIVEIRA, F., 1988, p. 294.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARAN, A., SEEZY. *Capital monopolista*. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- BENEVIDES, M. V. Partidos políticos e cidadania no Brasil da abertura. São Paulo, 1981. (Mimeo).
- CHASIN, J. A sucessão na crise e a crise na esquerda. São Paulo: Ensaio, n. 17/18, 1989.
- COVRE, M. L. M. *Capital monopolista no Brasil*. São Paulo: Garelle Gráfica Editora Ltda, 1989.
- DRAIBE, S. *O welfare state no Brasil: características e perspectivas*. Caderno NEPP/ UNICAMP, Campinas, n. 8, 1988.
- ENGELS, F. *Classes sociais necessárias e supérfluas*. Temas de Ciências Humanas, São Paulo, n. 3, 1978.
- HIRANO, S. Castas, estamentos e classes sociais. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.
- HIRSCH, J. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: POULANTZAS, N. (Org). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- IANNI, O. *Estado e capitalismo*. 2 ed. revista e ampliada. São Paulo: Brasiliense, 1989a
- \_\_\_\_\_. *A questão social*. Revista USP, São Paulo, 1989b
- LEFORT, C. O que é a burocracia? Tradução de Paula Leila Calil. São Paulo: FGV, (1977) Cap. 9. (Mimeo.) Tradução de : Que es la burocracia?
- \_\_\_\_\_. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (Orgs). *Política e sociedade*. 2 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1983, v. 2, p. 148/159.
- MARX, K. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Obras Escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982, v. 1.
- \_\_\_\_\_. *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*. México: Editorial Grijalbo, 1968.
- MÉSZÁROS, I. *A necessidade de controle social*. São Paulo: Ensaio, 1987.
- MILLS, W. A. *Nova classe média*. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- NETTO, J. P. Autocracia burguesa e Serviço Social. São Paulo, 1989. Tese (Doutorado) - PUC.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, F. Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice: Revista dos Tribunais, 1988.
- \_\_\_\_\_. O surgimento do antivalor. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22, out. 1989.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Poder político e classes sociais*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- PRZEWORSKI, A. O processo de formação das classes. *Dados*, n. 16, p. 3-31, 1977.
- SAES, D. *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiróz, 1984.
- TRAGTEMBERG, M. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Cortez, 1987.
- VIEIRA, E. A. *Estado e miséria social no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- WEFFORT, F. C. Não ao apartheid. *Folha de São Paulo*, 14 out. 1989.