

Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias *

GUSTAVO F. BAYER **

1. *Organização governamental como burocracia política;*
2. *Considerações preliminares sobre algumas contribuições;*
3. *Conclusões preliminares.*

1. Organização governamental como burocracia política

Este trabalho tem por objetivo propor o estudo da organização governamental brasileira como uma burocracia política. Esta abordagem difere da visão, já tradicional na administração, segundo a qual a burocracia representaria uma estrutura com funções de implementação de decisões tomadas em uma esfera política. É também diferente da visão sociológica tradicional, segundo a qual a burocracia seria uma estrutura de legitimação da dominação política. Essas duas visões caracterizam, portanto, a burocracia como estrutura instrumental de apoio à política.

A concepção da burocracia política, ao contrário, vê a burocracia como um grupo social próprio, possuindo assim uma articulação específica de interesses, cujo estudo, devido à sua posição estratégica no sistema político, seria importante para a melhor compreensão dos diversos aspectos da política governamental.

Naturalmente, é necessária uma melhor caracterização da con-

* Este artigo é uma versão atualizada de um trabalho apresentado no Seminário sobre a Organização Governamental realizado na EBAP/FGV, em novembro de 1973. Com relação à versão original, foi introduzida a discussão em torno do artigo de F. H. Cardoso, o que levou a uma ampliação das conclusões.

** Professor da Escola Brasileira de Administração Pública.

cepção de burocracia política. A visão de um grupo social próprio pode abranger concepções de grupo de interesse, concepções de corporação, ou até concepções de estamento. Já que se trata de uma tentativa de exploração dessa concepção de burocracia política no caso brasileiro, sua abrangência não deveria ser fixada *a priori*, mas sim deduzida a partir de uma avaliação do grau de consistência do próprio fenômeno burocrático no Brasil.

O próximo passo corresponderá, portanto, à procura de subsídios para a caracterização do fenômeno burocrático como fenômeno político, no caso brasileiro, a partir de algumas contribuições ao estudo desse problema. É claro que a lista de estudos abrangidos não pode ter a mínima pretensão de ser exaustiva nem representativa. A literatura específica, porém, é relativamente pequena, sendo que qualquer trabalho futuro sobre o tema terá que procurar referências em uma literatura extremamente dispersa, abrangendo os mais diversos tópicos da política brasileira. De certo modo, isso parece indicar que o tema aqui proposto não tem sido considerado como dos mais relevantes, pois de outra maneira já contaríamos com uma bibliografia específica mais ampla. Uma tarefa desse trabalho exploratório, portanto, será a de também procurar verificar a relevância do tema proposto, sem a qual não seria justificável uma preocupação mais profunda com o mesmo.

2. Considerações preliminares sobre algumas contribuições

2.1 A visão do “estamento burocrático” em Faoro

Em seu estudo já considerado clássico,¹ Faoro afirma que “a análise histórica da vida social e política de Portugal e do Brasil mostra (...) que a independência sobranceira do Estado não é uma exceção de certos períodos históricos, senão a constante na evolução dos dois povos (...). No Brasil e em Portugal apenas em rápidos interregnos o estamento burocrático desceu a um segundo plano, abdicando de sua função de ordem dominante, para, em seguida, voltar ao poder com maior vigor”.² O estamento burocrático, para Faoro, é “uma estratificação aristocrática, com privilégios e posição definida pelo Estado” e que “possui estrutura própria que, embora condicionada pelas forças sociais e econômicas, eleva-se acima da nação”.³ A característica de sua ação é que “o estamento burocrático é árbitro da nação, das suas clas-

¹ Faoro, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre, Editora Globo, 1958.

² Op. cit. p. 263.

³ Op. cit. p. 261.

ses, regulando materialmente a economia, funcionando como proprietário da soberania.”⁴

Seria possível argumentar, como o faz Guerreiro Ramos, que a visão de Faoro da existência de uma “burocracia dirigente” é “cientificamente insustentável”, já que “toda estratégia ao alcance da burocracia é necessariamente limitada pelas premissas e pela estrutura de poder vigente em cada sociedade global.”⁵ O mais relevante da análise de Faoro, porém é a associação que ele estabelece entre a evolução do Estado e o crescimento de uma burocracia política no contexto de sociedades politicamente pouco diferenciadas. Para tanto Faoro toma por base a só recentemente redescoberta “lei do desenvolvimento combinado” de Trotski, segundo a qual o desenvolvimento histórico das nações ricas gera uma pressão sobre as nações atrasadas, criando aquilo que ele chama de “privilégio do atraso histórico” que possibilita e até força o salto sobre várias etapas intermediárias do processo de desenvolvimento, paralelamente à manutenção de uma série de características arcaicas.⁶ Essa visão de Trotski é, porém, substancialmente ampliada por Faoro. Segundo ele, o problema é basicamente o da necessidade de integração das economias nacionais ao ritmo da economia mundial. A característica dessa economia mundial seria de que os grandes centros consumidores, que se situam nos meios industriais, dispõem dos recursos econômicos e determinam o preço dos produtos vendidos pelos países produtores ou exportadores, agrícolas ou não industrializados. Sendo assim “formam-se (...) os países líderes da economia mundial (...) colocando-se os outros a reboque. Estes, para não sucumbir, são forçados a obedecer ao ritmo da economia mundial, tomando o Estado a tarefa de proteger a economia privada, orientando-a e regulando-a.”⁷ Continuando, Faoro afirma: “Diante da nação afetada por situações instáveis, com as iniciativas entregues ao aleatório das variações dos mercados consumidores ou importadores, o Estado crescerá, intervindo nos negócios, especulando com monopólios, valorizações artificiais e controle do crédito.”⁸

Faoro usa essa concepção, principalmente, para explicar a permanência do “Estado patrimonial e estamental burocrático” em

⁴ Op. cit. p. 262.

⁵ Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 311-2.

⁶ Cf. Trotski, Leon. *A história da revolução russa*. Rio de Janeiro, Saga, 1967. v. 1, p. 8 e seg. Cf. também Faoro. op. cit. p. 265-6.

⁷ Faoro, Raymundo. op. cit. p. 265.

⁸ Op. cit. p. 266.

28

Portugal, e sua posterior transposição para o Brasil. Ela é, porém, extremamente interessante no contexto do processo de crescimento e diferenciação do Estado e, conseqüentemente, da burocracia no Brasil a partir de 1930. Parece fora de dúvidas que uma das mais importantes condições para a sedimentação do Estado central no Brasil, após 1930, foi exatamente a necessidade de uma estrutura político-administrativa capaz de controlar internamente os efeitos de uma constelação internacional economicamente instável. Abstraindo-se da visão quase maquiavélica que Faoro projeta sobre o papel político da burocracia, sua abordagem parece, portanto, fornecer subsídios para a constatação da relevância do fenômeno burocrático na política brasileira e também para uma explicação das condições que levaram, ao menos inicialmente, ao seu crescimento, não só quantitativo, mas também em termos de poder político. Além disso, sua visão do "estamento burocrático", apesar de seguramente exagerada, pode abrir perspectivas para uma especulação preliminar altamente interessante: uma vez politicamente sedimentado, o fenômeno burocrático não poderia voltar-se para a defesa de interesses próprios, na medida em que ele passasse a diferenciar-se socialmente dos demais grupos da sociedade brasileira? Em outras palavras, é possível que a burocracia brasileira tenha assumido gradativamente a consciência de que formava um grupo de *status* e tenha passado a agir como tal, procurando de um lado fortalecer o Estado, já que seu *status* social derivaria principalmente do *status* do Estado, e de outro lado buscando fortalecer seu *status* funcional, a partir de uma tecnicização do aparato governamental. Aqui seria possível argumentar que ambas as tendências não estariam necessariamente ligadas a um comportamento da burocracia, mas poderiam ser conseqüências de necessidades objetivas de crescimento e diferenciação funcionais do Estado. Além disso, poderia ser mencionado que a visão da burocracia como um grupo de *status* é demasiadamente abstrata, pois em princípio tratar-se-ia de grupos profissionais relativamente isolados (economistas, juristas, administradores, etc.), cuja consciência grupal estaria, em princípio, orientada para seus interesses profissionais. O teste dessas especulações, à luz de casos concretos, parece ser necessário para melhor caracterizar as condições do tão comentado processo de crescimento e diferenciação do Estado brasileiro a partir de 1930.

Resumindo, as concepções de Faoro parecem ser importantes para a constatação da relevância de uma melhor consideração da burocracia como fator político no Brasil, além de indicar algumas possíveis linhas de interpretação do papel da burocracia na política, que justifica uma verificação empírica de sua validade.

2.2 A visão da “elite estratégica” em N. Mello e Souza.

Em um trabalho relativamente pouco conhecido, Nelson Mello e Souza procura caracterizar a importância daquilo que ele chama de tecnocracia para com o desenvolvimento nacionalista.⁹ Apesar de partir de uma concepção extremamente confusa do que seria a tecnocracia — um misto de estrato técnico, *intelligentzia* e elite — suas considerações deixam claro que seu interesse está voltado para a discussão do papel do elemento técnico na burocracia. Segundo seu ponto de vista, “no caso brasileiro, o papel desempenhado pelos grupos tecnocráticos, seja no comando de instituições do Estado, seja como elemento motivador e configurador do seu setor político, seja ainda como elemento de contenção de reivindicações exclusivistas e internacionalizantes da burguesia industrial ou, finalmente, como disciplinadora do protesto das massas operárias, representou e ainda segue representando um papel estratégico para a fixação dos rumos do desenvolvimento econômico brasileiro”.¹⁰

A opinião de Mello e Souza de que esse elemento técnico “assume sempre uma postura não conformista”, no sentido de que ele “rejeita o *status quo* e se empenha em modificá-lo”,¹¹ é seguramente subjetivista, para não dizer idealista. Mas sua argumentação de que o elemento técnico representou uma dinamização da burocracia brasileira, e de toda política governamental (deixando em aberto se em um sentido de contestação ou de enrijecimento do *status quo*) é concludente, indicando uma interessante linha de especulação: quando Faoro fala do “estamento burocrático”, o identifica com uma burocracia de magistrados; Mello e Souza, porém, se refere a uma burocracia onde o elemento técnico assume importância central. O fenômeno discutido por ambos é o mesmo, ou seja a dominação burocrática, mas não seria difícil imaginar que diferenças na composição de burocracias levassem a estilos diferentes do exercício dessa dominação. No primeiro caso tratar-se-ia de uma dominação burocrática estática, o que já fica claro no uso do termo *estamento*, ligada ao estilo político do Estado patrimonial e que, em última análise, resultaria em que “a nação e o Estado se cindem em realidades diversas, estranhas, opostas, que mutuamente se desconhecem”, separação essa que levaria à “tendência de novos legisladores e políticos de construir a realidade a golpes de leis”.¹² A burocracia à qual Mello e Souza se refere já está ligada à concepção do Estado capitalista intervencionista.

⁹ Mello e Souza, Nelson. Tecnocracia e nacionalismo. *Revista de Administração Pública*, v. 1, n. 2, p. 71-112, 2º sem. 1967.

¹⁰ Idem. p. 77.

¹¹ Ibidem p. 74.

¹² Faoro, Raymundo. op. cit. p. 268.

cuja burocracia não é mais um mero instrumento de manutenção de dominação, mas parte integrante e ativa da mesma.

- Do acima exposto é possível concluir que, provavelmente, houve uma nítida mudança no estilo da ação burocrática no Brasil, mudança essa condicionada por uma modificação nos quadros da própria burocracia que, por seu lado, seria, em princípio, causada por necessidades de adaptações do aparato governamental frente à crescente complexidade das tarefas assumidas pelo Estado. A validade dessa hipótese poderia ajudar a melhor diferenciar e enquadrar historicamente as especulações desenvolvidas a partir da análise das concepções de Faoro. Para tanto, seria inicialmente necessário identificar os processos através dos quais teve lugar a modificação dos quadros na burocracia, e verificar até que ponto a diferenciação funcional do Estado foi determinante ou determinada em relação a esses processos.

2.3 A visão da administração paralela controlando áreas de incerteza em Celso Lafer

Apesar de ter seu interesse voltado para o estudo do Programa de Metas, Celso Lafer oferece uma análise extremamente complexa e abrangente da burocracia brasileira contemporânea.¹³ Ele procura explicar a decisão de planejar ao início do período presidencial de Kubitschek como uma necessidade política, para posteriormente analisar sua implementação e discutir brevemente a evolução do planejamento no Brasil na década de 1960-70. Em uma formulação mais recente,¹⁴ ele explica seu modelo teórico como baseado na concepção da “participação gerando informação e esta, pela sua dinâmica, gerando um processo de percepção de dilemas, ligado à capacidade do sistema político de aprender que deveria modificar suas rotinas”, sendo que “quanto à decisão do planejamento (...) se deu a fusão, num nível de racionalidade superior, destas informações dispersas no aparato burocrático”, enquanto que executivamente a “administração paralela — opção que resultou do relacionamento entre Estado e sociedade — foi capaz de executar o plano formulado, porque detinha o controle efetivo das áreas de incerteza, vitais para o sucesso daquele processo de planejamento”.¹⁵ É bastante interessante uma comparação entre a versão original da análise de Lafer e a mais recente. Mesmo considerando que essa última esteja baseada em uma conferência

¹³ Lafer, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan — 1956-1961*. Latin American Studies Program, Dissertation Series, Cornell University, June 1970.

¹⁴ Estado e sociedade no Brasil. Problemas de planejamento. *Argumento*, v. 1, p. 33-44, n. 2, 1973.

¹⁵ Idem. p. 40.

pronunciada na Universidade de São Paulo, é possível constatar interpretações muito distintas das evidenciadas em sua versão original as quais não conseguem ser explicadas apenas pelo argumento de que exposições resumidas exigem necessariamente simplificações.

Em termos gerais, a versão mais recente dá uma imagem de originalidade às concepções e aos instrumentos da ação governamental durante o período de Kubitschek, imagem essa que não corresponde à realidade histórica tão bem documentada em sua tese original. É válida sua afirmação de que “a inovação trazida pelo Plano de Metas foi a de ampliar a racionalidade do sistema administrativo brasileiro, ao propiciar uma visão integrada de conjunto da economia, planejando, pela primeira vez, de forma consistente, o processo de substituição de importações para atender à dinâmica do populismo”.¹⁶ Ao discutir, porém, a fase de instrumentalização do plano frente às deficiências visíveis do aparato burocrático, Lafer afirma que “a opção político-administrativa aberta ao governo era (...) a decisão ou por uma reforma total, ou por uma reforma parcial (da administração), no sentido de institucionalizar e implementar, dentro do próprio aparato estatal, aquele programa de planejamento resultante de uma maior racionalidade no processo de preparação da decisão. A escolha foi no sentido de se criar uma administração paralela”, a qual tinha o controle sobre “zonas de incerteza e, nessa medida, teve condições de se sobrepor à ineficiência global da máquina administrativa”.¹⁷ Talvez tenha sido por infelicidade de formulação que se tenha insinuado aqui essa imagem de originalidade do uso de uma administração paralela controlando zonas de incerteza a partir do Programa de Metas. Deve ser destacado, porém, que o uso de instrumento da administração indireta já possuía ampla tradição na política governamental brasileira, sendo aqui suficiente mencionar o Conselho Federal do Comércio Exterior, criado em 1934 como uma primeira tentativa de implantação de um órgão central de planejamento no Brasil.¹⁸ Quanto ao controle de zonas de incerteza, a própria tese original de Lafer documenta bem claramente que a principal instituição da administração paralela nesse sentido era o BNDE, exatamente um organismo *herdado* do governo anterior. Seria possível, portanto, a constatação de que a estratégia do controle de zonas de incerteza por meio de instituições da administração paralela já possuía uma longa tradição na história recente da burocracia brasileira, se bem que realmente tenha sido usada mais extensivamente a partir do período do Programa de Metas.

¹⁶ Ibidem. p. 38.

¹⁷ Ibidem. p. 39-40.

¹⁸ Cf. Ianni, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970*. Rio, Civilização Brasileira, 1971. p. 27-8.

A questão da originalidade das concepções do planejamento será discutida a seguir.

Existe, ainda, porém, o problema da validade teórica do modelo analítico utilizado por Lafer. Na parte final de sua tese ele discute algumas limitações do uso de modelos para o estudo de casos concretos, mas a nível teórico só menciona limitações de modelos em geral (como o fato de que um modelo só capta um fragmento da realidade, além de ser condicionado pelo interesse do pesquisador frente ao fenômeno estudado), mas não chega a discutir as limitações específicas das concepções por ele usadas. Um problema dos mais característicos no uso de modelos para a análise de fenômenos concretos é de que estes podem dar ao fenômeno concreto a ser estudado uma organização interna que realmente não possuem. E esse é especialmente o caso para os modelos cibernéticos de sistema político, exatamente do tipo daquele usado por Lafer. Sendo assim, sua afirmação de que a decisão de planejar seria consequência de uma crescente percepção de problemas, a partir de uma também crescente participação política, não pode ser suficientemente explicada com base nos dados apresentados e, mais do que uma realidade histórica, representa uma necessidade da lógica do modelo sistêmico usado. Os dados por ele apresentados mostram uma nítida estagnação da porcentagem da população votante, entre 1950 e 1955 (13,4% em 1945, 15,9% em 1950, 15,6% em 1955 e 17,7% em 1960).¹⁹

Portanto, seria somente possível falar em crescimento da participação política entre 1955 e 1964, ou seja, posterior ao período juscelinista, e não no período que precedeu imediatamente sua eleição.

A tese de Lafer, segundo a qual o Programa de Metas teria correspondido a uma resposta do sistema político frente a pressões de participação, não pode, portanto, ser sustentada tomando por base os dados eleitorais. Como já foi mencionado, ela é muito mais uma consequência do modelo analítico usado, que parte da premissa de que os sistemas políticos correspondam a sistemas de assimilação e conversão de informações, sendo altamente responsivos em relação a pressões ambientais. Tais modelos, assim como as concepções ortodoxas do materialismo histórico, não permitem a visão de que a estrutura governamental não aja simplesmente como uma estrutura de conversão, mas a partir de uma dinâmica própria, característica das formas atuais do Estado intervencionista.

A própria tese original de Lafer contém uma descrição minuciosa dos antecedentes do Programa de Metas, levando-o a afirmar que “quando Kubitschek assumiu o poder em 1956 e o sistema político estava pronto para a aceitação do planejamento, (...) ha-

¹⁹ Lafer, Celso. op. cit. p. 22.

via um quadro técnico experimentado à disposição".²⁰ A seguir Lafer elabora uma extensa listagem dos principais participantes nesse processo de planejamento, acentuando suas experiências anteriores *nessa mesma área*, concluindo que seria "óbvio que esses técnicos iniciariam projetando sua experiência passada e seus estudos nas sugestões para novas atividades".²¹

Coloca-se aqui uma questão que leva diretamente à discussão dos últimos pontos do item anterior deste trabalho. Tratar-se-ia de uma situação na qual "Kubitschek fez bom uso dos técnicos e planejadores experimentados à sua disposição", como afirma Lafer?²² Ou esse plano teria sido consequência de uma "conspiração" tecnocrática, como afirma indiretamente N. Mello e Souza?²³ Lafer mostra bem claramente que as tentativas de reforma da tradicional função clientelista da burocracia brasileira não chegaram a ser coroadas de êxito, e acentua a importância da estratégia de criação de uma administração paralela controlando zonas de incerteza para o sucesso de uma política governamental mais dinâmica. Sendo essa estratégia uma constante desde 1930, e mais acentuadamente desde 1937, não teria ela sido exatamente o principal processo através do qual teve lugar a modificação dos quadros na burocracia, acentuando o elemento técnico e, conseqüentemente, levando à mudança no estilo do exercício da dominação burocrática? Nesse contexto, o Programa de Metas, e também os planos posteriores, não poderiam ser interpretados como a consequência incremental desse novo estilo do exercício da dominação burocrática? Isso pode levar à hipótese de que, em um período inicial, a diferenciação funcional do Estado seria determinante da mudança no estilo do exercício da dominação burocrática e que, uma vez predominante, esse novo tipo de dominação burocrática passaria a determinar a própria diferenciação da ação estatal. Isso pode parecer extremamente herético para concepções cibernéticas do sistema político e também para concepções marxistas ortodoxas, mas a análise da evolução histórica parece permitir tal especulação, que, naturalmente, teria que ser precisamente testada na própria evolução histórica, e não a partir de um modelo apriorístico.

2.4 A visão da "aliança tecnocrática" em Daland

Em um trabalho recente, Robert T. Daland procura analisar a burocracia brasileira no contexto de uma abordagem tipicamente

²⁰ Op. cit. p. 52-3.

²¹ Op. cit. p. 56.

²² Op. cit. p. 56.

²³ Mello e Souza. op. cit. p. 107.

administrativa ou seja, vendo a burocracia como um instrumento de apoio à política governamental.²⁴ Inicialmente ele identifica seis funções básicas preenchidas pela burocracia brasileira: além da função tradicional de implementação de políticas governamentais, ele afirma que a burocracia foi o principal instrumento de articulação de demandas, executando também um papel importante na agregação de interesses e na repressão da subversão e da corrupção, possuindo ainda função tipicamente “clientelista” e, finalmente, arrecadando o suporte material para a ação governamental através de uma função extrativa. Ao procurar explicar o aumento da eficiência governamental a partir de um aumento na eficiência da burocracia, Daland tenta inicialmente verificar se houve uma mudança expressiva nas atitudes de *executivos de alto nível* dessa mesma burocracia, o que poderia indicar uma mudança geral ao nível da burocracia global. Sua conclusão é que, em termos genéricos, não houve tal mudança de atitudes. A maior eficiência da burocracia brasileira teria, portanto, que ser explicada por outros critérios. Conclui que “o progresso tem ocorrido, apesar do perfil de valores (...) demonstrado, porque a função oficial, orientada no sentido do desenvolvimento, tem sido atribuída a máxima prioridade, ainda que em prejuízo das outras funções burocráticas (...). Destas fazem parte a agregação de interesses, a articulação de demandas, a anticorrupção, a anti-subversão e o ‘clientelismo’”.²⁵

[Essa situação é explicada pela afirmação de que a união inicial (1964) entre militares e políticos civis “tem sido substituída por uma aliança essencialmente tecnocrática de conveniência entre a velha burocracia civil e a burocracia militar”, isso porque “as duas tendências têm-se mostrado compatíveis, já que refletem as mesmas atitudes básicas em relação aos assuntos governamentais”.²⁶]

É extremamente interessante a constatação de Daland, de que a burocracia brasileira abandona suas funções de articulação e agregação de interesses, assim como a “clientelista”. A caracterização do elemento técnico da burocracia em N. Mello e Souza também deixa claro seu papel agregador de interesses. Fica, porém, subentendido em Mello e Souza que esse papel era exercido em função de interesses grupais particularistas, ou seja, a partir de uma visão estatizante da *volonté générale* (já que ele fala de “elemento de contenção de reivindicações exclusivistas ou internacionalizantes da

²⁴ Daland, Roberto T. Burocracia no Brasil: atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. *Revista de Administração Pública*, v. 7, n. 4, p. 5-34, 1973.

²⁵ Idem. p. 30-1.

²⁶ Ibidem. p. 30.

burguesia industrial" e "disciplinadora do protesto das massas operárias"). Celso Lafer, por outro lado, acentuou que as tentativas de superação das características clientelistas da burocracia brasileira não tiveram sucesso, devido à importância da manutenção dessa função do "estado cartorial" no contexto do "populismo".

Daland interpreta essa evolução como uma necessária concentração de esforços, já que não houve um aumento generalizado em eficiência, para que a burocracia pudesse corresponder às expectativas governamentais. Visto, porém, do ângulo subentendido na caracterização de Mello e Souza, e tomando como ponto de partida as idéias desenvolvidas na parte final do item anterior, seria possível a formulação de uma hipótese bastante distinta. Não poderia tratar-se aqui de uma evolução no sentido de que as novas condições políticas permitiram a plena expansão do exercício do novo estilo da dominação burocrática, ou seja, a expansão da burocracia como parte integrante do Estado intervencionista no contexto do capitalismo contemporâneo? Isso permitiria à burocracia uma atuação plenamente dedicada à sua função de domínio, abandonando suas funções tradicionais de conciliação, quais sejam as funções de articulação e agregação de interesses e a "clientelista".

Tal hipótese levaria a uma sensível ampliação daquela formulação no item anterior. Não se trataria simplesmente da inversão do processo determinante (ou seja, de inicialmente ser a diferenciação do Estado determinante da tecnicização da burocracia, invertendo-se essa relação em uma fase posterior), mas essa inversão também implicaria no direcionamento da evolução política no sentido de um novo Leviathan, onde uma burocracia política seria ao mesmo tempo fonte e instrumento da dominação. A afirmação de Daland, de que "enquanto perdurar uma relativa prosperidade, talvez o regime possa manter-se sem ouvir as demandas que não se adaptam à política oficial" pode ser vista como um fortalecimento dessa hipótese, se considerarmos que as tentativas mais recentes de caracterizar essa expressão contemporânea do estado Leviathan acentuam que sua principal fonte de legitimação seria a garantia do crescimento econômico.²⁷

2.5 A visão da "tecnoeestrutura estatal" em Octávio Ianni

Um dos estudos mais interessantes sobre a evolução do Estado contemporâneo no Brasil é o desenvolvido por Ianni, tendo por base

²⁷ Cf. editorial do primeiro número de uma nova revista de ciências sociais alemã, editada exatamente sob o título *Leviathan*. Tradução brasileira em: Senghaas, Dieter, Narr, W. D. & Naschold, Frieder. Análise de sistemas, tecnocracia e democracia. Textos sobre a discussão teórica na ciência política alemã. *Leviathan*, n. 1, p. 1-6, 1973. Organizado e traduzido por Bayer, Gustavo F. *Tempo Brasileiro*, Rio, p. 7-13, 1974.

a análise da evolução do planejamento governamental na área econômica.²⁸ Em termos gerais, Ianni identifica duas tendências na evolução do sistema político-econômico: crescente participação estatal na economia e política econômica planificada, e a convergência das duas como fator decisivo para a criação de condições favoráveis ao funcionamento e à expansão do capitalismo monopolista em condições de dependência.

A explicação dessas tendências é dada por Ianni em termos economicamente determinados: “Em geral as crises econômicas criam as condições a partir das quais o Estado é levado a desempenhar papéis mais ativos na economia dos países capitalistas, dominantes ou dependentes (...). E quando uma crise econômica combina-se com uma crise política (...) então o poder público pode mesmo ser bastante reformulado (...). No caso de países dependentes como o Brasil, nos quais muitas crises irrompem de fora para dentro, por intermédio do setor externo da economia (...) elas adquirem com frequência caráter catastrófico (...). Essa é, provavelmente, uma das razões por que em países dependentes o Estado participa, nas decisões e atividades relativas à economia, muito mais que nos países dominantes. (...) Assim, as crises econômicas (ou as crises ao mesmo tempo econômicas e políticas) têm sido acontecimentos importantes para a explicação de porque o Estado passa a desempenhar funções cada vez mais complexas na economia do Brasil.”²⁹ O papel determinante da economia fica ainda mais claro na afirmação de que “a ação estatal favoreceu a ‘racionalização’ do sistema produtivo, segundo as exigências da reprodução e acumulação estabelecidas pelo setor privado”.³⁰

No contexto dessas notas, o mais interessante na análise de Ianni é sua visão de “como as exigências da política econômica estatal provocam o aparecimento e a expansão da tecnoestrutura estatal, por meio da qual se exprime e realiza a hipertrofia do Poder Executivo”.³¹ Segundo ele, “à medida que crescia a importância relativa e absoluta da participação do Estado na economia, havia uma contínua incorporação de conselheiros, assessores, técnicos, engenheiros, estatísticos, economistas, nos órgãos de formulação, execução e controle da política econômica governamental. Pouco a pouco formou-se uma dependência muito especial do Poder Executivo, com os característicos de uma nova estrutura burocrática (...)” Devido ao estilo de pensamento peculiar desse gru-

²⁸ Ianni, Octávio. op. cit.

²⁹ Op. cit. p. 302-4.

³⁰ Op. cit. p. 305.

³¹ Op. cit. p. 4.

po (um tipo de pensamento técnico-científico), em contraposição ao pensamento político (...), as pessoas que compunham essa *tecnoestrutura estatal* passaram a representar uma dimensão nova e importante do Poder Executivo (...). Assim a crescente hegemonia do Executivo (em condições ditatoriais ou não) não se reduz a um processo político. Somente se explica quando examinada à luz da confluência das relações de dominação (políticas) com as relações de apropriação (econômicas)".³²

É bastante interessante que Ianni de um lado caracterize muito bem sua visão de tecnoestrutura estatal no sentido de que "o Presidente da República e os Ministros de Estado passam a compor o vértice de uma nova estrutura de poder", estrutura de poder essa "largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico",³³ não chegando, porém, sequer a tentar explorar a idéia de que essa nova estrutura de poder possa romper, ao menos parcialmente, com a determinação econômica do processo de crescimento e diferenciação do Estado.

As próprias formulações de Ianni podem abrir caminho para tal hipótese. Como foi visto anteriormente, ele afirma que a hegemonia do Executivo só se explicaria à luz da confluência das relações políticas de dominação com as relações econômicas de apropriação. Mesmo aceitando sua idéia de que o crescimento da participação do Estado na formação bruta de capital fixo não significa que se tenha produzido uma mudança qualitativa no sistema econômico brasileiro,³⁴ a constatação de que uma parte considerável da atividade econômica no Brasil seja controlada pelo Estado leva necessariamente à conclusão de que, no mínimo na mesma proporção em que o Estado controla a economia, a confluência por ele mencionada se dê internamente no aparato estatal, ou seja, entre partes desse aparato, e não entre Estado e economia privada.

Talvez seja possível explicar o fato de Ianni não considerar possibilidade de uma ação estatal não mais determinada exclusivamente por fatores econômicos, em virtude das imagens que ele usa para descrever essa "nova estrutura de poder", quais seja, "tecnoestrutura", "tecnocracia" e "hipertrofia do executivo". Quanto às duas primeiras imagens, sua validade teórica é questionável, por serem indefinidas, escapando da caracterização das mudanças em um fenômeno já existente, dando-lhe simplesmente um novo nome. Para Ianni "a noção de tecnocracia, envolve fundamentalmente, o conjunto de técnicos (...) que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle do plano". A no-

³² Op. cit. p. 312-3.

³³ Op. cit. p. 314-5.

³⁴ Op. cit. p. 312

ção de tecnoestrutura, de outro lado, “engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo”.³⁵ A única diferença entre essas “noções” e a tradicional concepção de burocracia é o papel preponderante do elemento técnico. Sendo assim chegaríamos provavelmente mais longe se continuássemos a usar o conceito de burocracia, procurando caracterizar suas novas expressões.

O problema do uso da imagem da “hipertrofia do executivo” parece envolver um problema conceptual mais sério. De certa forma ele parece expressar saudosismo em relação a tradicionais estruturas representativas como, principalmente, o Legislativo. Isso pode levar a um perigoso ilusionismo, no sentido de acreditar-se que a questão se resume na contradição entre centralização e descentralização institucionais. Não poderia, porém, tratar-se de uma hipertrofia do próprio Estado? Nesse caso a expansão do Executivo corresponderia a uma necessidade de expansão geral do Estado, em parte também determinada por uma dinâmica própria de seu novo estilo de dominação burocrática, sendo que as instituições representativas não mais teriam lugar significativo dentro dessa nova concepção do Estado. Com isso seria possível voltar à discussão introduzida no item anterior, de que poderíamos estar frente a uma evolução política em direção a um novo *Leviathan*, onde a burocracia seria ao mesmo tempo fonte e instrumento da dominação política. Isso parece ser ao menos preliminarmente sustentável, se considerarmos que a distinção entre Estado e economia se torna cada vez mais difícil, devido ao papel crescentemente assumido pelo Estado de proprietário, muitas vezes monopolístico, dos bens e dos meios de produção econômica. Nesse caso, se a economia determina a política, e se o Estado controla uma parte considerável dessa economia, então o Estado se autodetermina ao menos parcialmente. É claro que essa autodeterminação também teria lugar no contexto do modo de produção vigente, não produzindo uma mudança qualitativa no sistema econômico. Isso significaria que o desenvolvimento de “um conteúdo inerente ao Estado capitalista, como núcleo e confluência das relações e estruturas políticas e econômicas” constatado por Ianni³⁶ deveria ser melhor caracterizado, envolvendo possivelmente uma revisão nas tradicionais concepções do capitalismo monopolista de Estado e da chamada teoria da dependência.

³⁵ No meio tempo, essas deficiências conceituais de Ianni estão detalhadamente discutidas em: Martins, Carlos Estevam. *Tecnocracia e capitalismo*. Editora São Paulo, Brasiliense/CEBRAP, 1974. Principalmente p. 89-99.

³⁶ Ianni, Octávio. op. cit. p. 303.

2.6 A visão da “burguesia de estado” em Fernando Henrique Cardoso

As preocupações da última publicação de Fernando Henrique Cardoso vão exatamente na direção de acentuar a relevância de uma melhor caracterização do regime político brasileiro, partindo para tanto de uma crítica à “teoria da dependência”.³⁷ Ao discutir os regimes autoritários que caracterizariam a fase atual do desenvolvimento-dependente, F. H. Cardoso afirma que eles “encontram sua *raison d'être* menos nos interesses políticos das corporações multinacionais (que preferem formas de controle estatal mais permeáveis a seus interesses privatistas) do que nos interesses sociais e políticos dos estamentos burocráticos (civis e militares) e que se organizam cada vez mais no sentido de controlar o setor estatal do aparelho produtivo. A esse eixo se aliam alguns setores empresariais locais, mas de forma caudatária”.³⁸ Para caracterizar essas forças sociais nas quais tais regimes autoritários se baseariam, F. H. Cardoso usa a expressão “burguesia de estado”, através da qual se refere “à formação de uma camada social que controla politicamente os aparatos estatizados de produção, apesar de não deter a propriedade privada dos meios de produção”.³⁹

F. H. Cardoso parte, portanto, da constatação da tendência da implantação de regimes autoritários — em outra parte também denominados “burocrático-repressivos” — para procurar sua base social por ele encontrada nos interesses *sociais e políticos* dos “estamentos burocráticos”. Tal configuração ele acredita ter que chamar de “burguesia de estado”, mesmo considerando essa expressão deficiente por ser formalmente contraditória, já que “a expansão do setor público (...) dá-se de maneira que a *forma* da propriedade das empresas estatais é pública, mas o controle delas se faz por um grupo (...) que começa a ter características que o fenômeno da burocracia não explica”.⁴⁰ Mais adiante ele volta a afirmar que “se essa hipótese for comprovada (...) a problemática política das ‘classes médias’ (...) não pode ser apenas substituída pela da grande burguesia ou pela da tecnocracia ou burocracia no sentido restrito”.⁴¹ Em outras palavras, F. H. Cardoso apela para a expressão *burocracia estatal* principalmente por achar que expressão *burocracia* no sentido restrito é insatisfatória para caracterizar essa nova categoria social.

³⁷ Cardoso, Fernando Henrique. As tradições do desenvolvimento associado. *Estudos CEBRAP*. n. 8, p. 41-75, abr./jun. 1974.

³⁸ Idem. p. 54-5.

³⁹ Ibidem. p. 55.

⁴⁰ Ibidem. p. 55.

⁴¹ Ibidem. p. 56.

Em parte, o uso da categoria “burguesia de estado” deriva-se da grande preocupação de F. H. Cardoso com a “novidade” de fenômenos sociais. Já na primeira frase de seu artigo tal fato fica explícito, quando afirma que “a capacidade preditiva e a força criadora dos modelos de interpretação propostos nas ciências estão intimamente ligados à sensibilidade que eles têm para detectar os processos sociais novos”.⁴² Não que F. H. Cardoso negue que configurações sociais atuais sejam conseqüências de um processo histórico, mas essa preocupação central com a caracterização de aspectos “novos” necessariamente desviam a atenção da evidênciação de tendências históricas, podendo acarretar não a ideologização de sua linha interpretativa, como o próprio F. H. Cardoso teme,⁴³ mas sim a sua idealização, o que poderia levar a uma frenética busca de caracterização do aspecto “empreendedor” dessa “burguesia de estado”.

Por outro lado, a opção de F. H. Cardoso pelo uso da categoria da “burguesia de estado” pode, provavelmente, ser explicada por sua percepção da abrangência do conceito de burocracia, o qual, para ele, não seria suficiente para o “reconhecimento da existência de agentes sociais distintos do empresariado privado e que servem de suporte para a acumulação capitalista”.⁴⁴ F. H. Cardoso não chega a explicitar qual seria o conceito de “burocracia no sentido estrito” no qual ele se baseia. Mas aqui é suficiente mencionar que nenhuma das concepções clássicas sobre a burocracia, seja em Marx, em Engels ou em Weber, impede que esse conceito abranja a ação politicamente dominante da burocracia. F. H. Cardoso se refere provavelmente à visão bastante generalizada nas ciências sociais brasileiras, que concede à burocracia um papel exclusivamente administrativo, segundo o qual a interferência política da burocracia dar-se-ia, quando muito, no sentido da criação de “barreiras administrativas” ou no sentido de uma crescente atomização do quadro institucional da burocracia, o que levaria às dificuldades crescentes de seu controle político. Tal restrição, porém, não é teoricamente justificável, se bem que extremamente cômoda, pois admite o estudo da burocracia desvinculada de suas relações com o problema geral da dominação política. Mas o mero fato de que esteja em uso uma concepção restritiva do conceito da burocracia não justifica, por si só, o abandono desse conceito, já bastante evoluído teoricamente, para introduzir-se um novo conceito que, como no caso da “burguesia de estado”, tende mais a confundir que a esclarecer as relações sociais que procura expressar.

⁴² Ibidem. p. 43.

⁴³ Ibidem. p. 57.

⁴⁴ Ibidem. p. 55-6.

De qualquer forma, a discussão de F. H. Cardoso evidencia que o fenômeno da política burocrática no Brasil não se limita a uma articulação dos interesses imediatos dessa burocracia, mas que ela só pode ser compreendida no contexto da viabilização do desenvolvimento capitalista dependente e suas alianças políticas específicas. Outro ponto que ressalta a partir das colocações de F. H. Cardoso é a necessidade de uma exploração sistemática da discussão teórica em torno da abrangência do fenômeno da burocracia, não só no sentido de buscar orientações para o estudo da política burocrática no caso brasileiro, mas principalmente para verificar se esse conceito permite a caracterização das tendências de evolução histórica da política brasileira.

3. Conclusões preliminares

Nesse ponto já se torna possível um breve resumo dessa tentativa de procura de subsídios para a caracterização do fenômeno burocrático no Brasil como um fenômeno político. Evitando o subterfúgio do uso do termo *tecnocracia*, o que significaria fugir da explicação de um fenômeno em processo de mudança simplesmente dando-lhe um novo nome, parece ser necessário e extremamente relevante o estudo da evolução da burocracia brasileira como uma burocracia política, já que, pelo menos em termos atuais, seu papel predominante na política é mais que visível.

Mesmo invalidando as hipóteses formuladas neste trabalho, torna-se claro que existem duas questões centrais a serem esclarecidas pela pesquisa política sobre esse tema. A primeira delas, a mais genérica, seria sobre a validade de falar-se em existência de uma política burocrática no Brasil, ou seja, que a burocracia tenha tido ou tenha atualmente uma atuação determinante na política governamental brasileira. A outra corresponderia à indagação sobre os interesses representados pela ação política da burocracia, ou seja, até que ponto tratar-se-ia de interesses próprios e, inversamente, até que ponto a burocracia seria simplesmente uma estrutura de mediação de interesses sociais, econômicos e políticos mais amplos.

Seria altamente atraente procurar desenvolver especulações mais detalhadas sobre essas duas questões. Mas em termos de validade científica, bem como no contexto de meras notas exploratórias como as aqui apresentadas, parece ser necessária a resistência a uma tal tentação, deixando para a pesquisa histórica a tarefa de esclarecer essas questões a partir da própria evolução da realidade e não amarrada por um modelo analítico minucioso que, como já foi dito antes, poderia dar aos fenômenos analisados uma organização que realmente não possuem.

Parece, porém, ser válido tentar resumir os diversos pontos anteriormente postos em discussão, não em termos de conclusão, mas sim no sentido de poder chegar a alguma linha preliminar de interpretação dos problemas apresentados, a qual, evidentemente, teria que ser historicamente falsificada. Trata-se muito mais de uma impaciência acadêmica (no sentido de que terminar um trabalho sem qualquer esclarecimento, por mais provisório que seja, é altamente desmotivador), do que uma tentativa de introduzir subrepticamente um modelo prescritivo para futuras análises.

Se é que é possível a constatação histórica de alguma tendência nas duas questões apresentadas, no sentido de que a política governamental brasileira assuma, com o correr do tempo, características de política burocrática, e que, por outro lado, a burocracia deixe gradativamente de mediatizar interesses mais amplos para representar interesses próprios, seguramente será impossível demonstrar-se uma linearidade nessa tendência. Pelo contrário, os textos analisados deixam claro que qualquer possível tendência seria não linear e descontínua. O que poderia permitir que se falasse de tendências seriam, quando muito, suas características incrementais, no contexto da visão da improvisação no modelo do *muddling through* de Lindblom.⁴⁵ Seria totalmente absurdo tentar a comprovação histórica de uma evolução em um sentido maquiavelicamente determinado, através de uma visão clara de objetivos em indivíduos ou em instituições.

Isso não significa, porém, que uma possível evolução incremental tenha sido totalmente indeterminada, ou seja, tenha progredido ao acaso. A concepção do *muddling through* implica em que, mesmo que não se tenha uma visão clara de objetivos a longo prazo, existe uma certa percepção daquilo que se deseja evitar, sendo que o somatório dessas percepções ao correr do tempo é que dá ao processo descontínuo e não linear a característica de incremental.

Quanto às possíveis linhas de interpretação dessa evolução do papel da burocracia na política brasileira, a discussão lançada por F. H. Cardoso no artigo anteriormente discutido evidencia a necessidade de uma reavaliação dos autores "clássicos" não só para um aprimoramento do aparato conceitual a ser usado em futuras pesquisas, mas também para tentar extrair sugestões teóricas. Nesse sentido é extremamente importante uma análise mais sistemática tanto de Marx quanto de Weber, sendo que, sem nenhuma pretensão de elaborar colocações definitivas, já seria interessante neste momento procurar caracterizar algumas possíveis contribuições desses dois autores.

A colocação mais clara de Marx no sentido da viabilidade de a burocracia desenvolver uma ação política própria, independente

⁴⁵ Lindblom, Charles E. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2. p. 79-88, 1959.

de interesses dominantes na sociedade e no próprio Estado e baseada em uma ideologia própria, encontra-se em sua *Crítica da filosofia do direito de Hegel*.⁴⁶ Esse texto é, no entanto, fortemente questionado por diversos autores, por representar ainda sua fase hegeliana idealista e *pré-marxista*, não podendo, portanto, representar um ponto de partida sólido para uma interpretação da posição de Marx frente ao problema da política burocrática. No *18 Brumário*,⁴⁷ porém, a colocação de Marx é clara: ele caracteriza o regime político francês como nitidamente autoritário, baseado em uma aliança entre a burocracia civil e a militar, operando acima dos interesses dominantes na sociedade, representando em um sentido totalmente voluntarístico sua própria percepção da ordem burguesa a ser mantida. Tal autoritarismo, no entanto, não existiria no vazio, mas estaria fundamentado nos interesses dos pequenos proprietários rurais que representavam um grupo não dominante, ainda que numeroso. Isso permite a visão de uma burocracia politicamente atuante que poderia ser autônoma frente a constelações dominantes de interesses, na medida em que se apoiasse em uma facção dominada — porém numerosa — da sociedade. Por outro lado, a ação política da burocracia também poderia ser autônoma frente a essa facção sobre a qual ela se apóia, à medida que, em analogia aos pequenos camponeses da França, esse grupo social não tivesse condições de se fazer representar politicamente como classe social.

Em um fragmento relativamente pouco conhecido, Engels argumenta de forma semelhante ao discutir o papel da burocracia na Alemanha no período que antecede as revoluções de 1848.⁴⁸ A existência de um poder burocrático é por ele explicada, de um lado, pela aquiescência de grupos agrários, desde que a política burocrática não procure também afetar a estrutura agrária, e ainda por essa política burocrática *representar*, no mesmo sentido voluntarístico descrito por Marx para a relação entre burocracia e pequeno camponês francês, a pequena burguesia — novamente um grupo dominado, mas numeroso e também politicamente pouco articulável.

✦ Com relação a Weber, suas colocações são geralmente mal entendidas — ou desconhecidas — tanto na literatura brasileira quanto na norte-americana, no sentido de que ele preconizaria um progresso contínuo da racionalidade objetiva via burocratização cres-

⁴⁶ Marx, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Trad. de Conceição Jardim e Eduard Lucio Nogueira, Lisboa, Editorial Presença, s. d. Principalmente p. 69-75.

⁴⁷ Marx, Karl. *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann*. 2 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974. Principalmente p. 110-26.

⁴⁸ Engels, Friedrich. *Der Status quo in Deutschland*. In: *Marx Engels Studienausgabe*, v. 4, Frankfurt, Fischer, 1966. p. 17-33.

cente, tanto das relações de produção, quanto das relações políticas. Mas o próprio Weber caracteriza muito bem a probabilidade de que o aparato burocrático venha a desenvolver uma percepção própria da racionalidade, passando a impô-la totalitariamente à sociedade, estabelecendo assim uma dominação burocrática autoritária.⁴⁹ Infelizmente Weber não desenvolve mais detalhadamente as condições sob as quais tal evolução poderia ocorrer o que, aliado ao aspecto extremamente problemático de seu conceito de racionalidade, limita a utilidade de seu aparato conceitual para o estudo da ação política da burocracia. Mesmo assim ele parece poder fornecer valiosos subsídios para sua caracterização e descrição, se bem que, provavelmente, pouco contribuiria para sua explicação.

Uma possível contribuição mais ampla de Weber para a análise do processo histórico brasileiro poderia, porém, ser desenvolvida a partir de sua discussão do mercantilismo. Weber caracteriza o mercantilismo como primeira tentativa histórica de desenvolvimento de uma política econômica, cujo objetivo político era o fortalecimento dos estados absolutistas frente ao exterior.⁵⁰ Os instrumentos básicos dessa forma de política econômica eram “diretamente mediante o incremento do erário público” e “indiretamente pelo aumento da capacidade tributária da população”.⁵¹ As principais linhas de ação dessa política econômica teriam sido o aumento populacional e, para fazer frente às crescentes necessidades daí provenientes, a ampliação da venda ao exterior, principalmente daqueles produtos que envolviam um aproveitamento máximo de mão-de-obra local. Segundo Weber, não existiu historicamente nenhuma relação causal entre mercantilismo e capitalismo, já que “quase nenhuma das indústrias criadas pelo mercantilismo sobreviveu a época mercantil”,⁵² sendo que, na Inglaterra, os empreendimentos capitalistas surgiram paralelamente e, freqüentemente, até em contradição com os empreendimentos apoiados pela política mercantilista estatal.

A colocação de Weber, segundo a qual o mercantilismo teria como único objetivo o fortalecimento dos estados absolutistas frente ao exterior é seguramente parcial, já que o mercantilismo foi também — e no caso da Inglaterra talvez até principalmente — um instrumento de fortalecimento da própria dominação absolutista em termos internos, sobretudo frente às nascentes tendências ca-

⁴⁹ Weber, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. 2. ed., Fondo de Cultura Económica. México, 1969. Principalmente p. 744-52 e p. 1072-6.

⁵⁰ Weber, Max. *História econômica general*. Trad. de Manuel Sánchez Sarto. 4. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964. Principalmente p. 289-95.

⁵¹ Op. cit. p. 292.

⁵² Op. cit. p. 294.

pitalistas. Sendo assim, o mercantilismo deveria ser visto como uma política econômica voltada para a consolidação da dominação absolutista, diretamente representada pelas monarquias absolutas. Não seria possível que regimes burocráticos autoritários desenvolvessem políticas econômicas com uma finalidade semelhante, ou seja, a de fortalecer sua dominação *per se*? A semelhança entre a descrição da política econômica mercantilista segundo Weber e algumas colocações da política econômica brasileira, principalmente em sua fase mais recente, representam seguramente um enorme atrativo a especulações, que não deverão ser tratadas aqui por exigirem uma análise histórica mais detalhada, mas que sugere um trabalho analítico futuro possivelmente promissor.

As colocações de Marx e Engels, antes mencionadas, sugerem também algumas possíveis linhas de indagação que poderiam ajudar a superar as deficiências da concepção da *burocracia de estado* criada por F. H. Cardoso. Tal concepção parece surgir da dificuldade de caracterização de um papel representativo na ação da burocracia governamental. Realmente, parece ser impossível corroborar a idéia de que a burocracia brasileira desenvolveria sua ação política e administrativa como representante de interesses interna ou externamente dominantes, se bem que esses interesses também sejam parcialmente beneficiados por tal ação. No entanto, procurar explicá-la a partir de um elemento dinâmico *empreendedor* — como o sugere o termo *burguesia de estado* — parece ser não menos duvidoso e existe realmente nesse sentido o perigo da ideologização, assinalado pelo próprio F. H. Cardoso. Esse elemento empreendedor seria auto-explicativo, ou seja, baseado em uma dinâmica própria dessa *camada social* que talvez só pudesse ser definida como uma *elite burocrática*? Apesar de F. H. Cardoso afirmar que “a problemática política das ‘classes médias’ já estaria tão desacreditada”,⁵³ a idéia de uma política burocrática relativamente autônoma por não afetar diretamente interesses dominantes e, também, por apoiar-se em uma numerosa pequena burguesia *representada* por essa política, parece ainda ser bastante mais sugestiva para a caracterização da situação brasileira. Juntando-se a essa idéia aquela da política econômica como instrumento de sedimentação de uma dominação burocrática, seria talvez possível obter-se um quadro inicial de referência para a discussão da evolução histórica da dominação política no Brasil, assim como para a caracterização das tendências de evolução de contradições no bojo da confluência entre relações políticas de dominação e relações econômicas de apropriação, de um lado, e das contradições entre dominação e dominados, do outro.

⁵³ Cardoso, Fernando Henrique. op. cit. p. 56.

Summary

Bureaucracy and politics in Brazil: exploratory notes

The article is intended to be a study of the Brazilian Governmental Organization as a political bureaucracy. This bureaucracy will be studied as a social group, with its own interests.

The author discusses the contributions of several writers, such as Raymundo Faoro, Nelson Mello e Souza, Celso Lafer, Robert T. Daland, Octávio Ianni, Fernando Henrique Cardoso. He acknowledges their merits and analyses their conceptual deficiencies, which may be connected only on the basis of a more systematic and historical survey. He also believes that the contributions of Marx, Engels and Weber can be helpful in the study of historical trends in the evolution of the Brazilian bureaucracy.

COMUNICAÇÃO EM PROSA MODERNA

3.^a edição

Othon M. Garcia

Obra revolucionária no campo da expressão em língua portuguesa, ensina não apenas a escrever, mas principalmente a pensar com eficácia e objetividade e a escrever sem a obsessão do purismo gramatical, mas com a clareza e a coerência indispensáveis a fazer da linguagem, oral ou escrita, um veículo de comunicação e não de escamoteação de idéias.