UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
CURSO DE ECONOMIA

LUCAS EDUARDO ALVES

BUROCRACIA, LEI DE WAGNER E O SURGIMENTO DO MODO DE PRODUÇÃO TECNOBUROCRÁTICO

CURITIBA
2021

LUCAS EDUARDO ALVES

BUROCRACIA, LEI DE WAGNER E O SURGIMENTO DO MODO DE PRODUÇÃO TECNOBUROCRÁTICO

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Jose Guilherme Silva Vieira

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCAS EDUARDO ALVES

BUROCRACIA, LEI DE WAGNER E O SURGIMENTO DO MODO DE PRODUÇÃO TECNOBUROCRÁTICO

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de **B**acharel em Ciências Econômicas.

_____

Prof. Dr. Jose Guilherme Silva Vieira
Orientador – Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná

_____

Prof(a). Dr(a). Iara Vigo de Lima Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná

_____

Prof. Dr. Eduardo Angeli Departamento de Economia, Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 30 de julho de 2021.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente ao Professor Dr. José Guilherme Silva Vieira, pela enorme paciência na orientação e discussão das ideias necessárias para a realização deste trabalho.

À minha família, que apesar de todos as dificuldades, sempre me ajudaram na realização dos meus objetivos, com cada um sendo um grande exemplo para minha vida.

À todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização da minha pesquisa.

RESUMO

A concepção de burocracia, primeiramente definida por Max Weber, vem sendo estudada pelas mais variadas áreas do conhecimento, incluindo o da sociologia, economia, administração, entre outras. Sua obra é completa, identifica o processo de racionalização da sociedade em um período de formação do capitalismo, definindo etapas da evolução das relações sociais de poder, até as relações serem definidas de forma racional, a partir da burocracia. Sua obra permite leituras e interpretações das mais variadas possíveis. Sendo uma delas a de Maurício Tragtenberg, que define a burocracia como forma de organização da sociedade, sua obra busca uma concepção da relação entre Estado e burocracia, criando as bases para uma crítica aos regimes de Estado, que se tornará a prática dominante em empresas capitalistas. A partir dessa definição, Bresser Pereira em seu livro intitulado "A sociedade estatal e a tecnoburocracia" (1981), faz uma análise da evolução de uma nova classe social no século XX, a tecnoburocracia, e de um novo modo de produção, o estatismo. Um modo de produção que evolui a partir da burocracia estatal, onde as bases clássicas do capitalismo foram eliminadas – capital, burguesia, apropriação privada do excedente – mas não se torna efetivamente um socialismo. Ocorrendo em países autoproclamados socialistas, e até mesmo em regimes capitalistas, onde o capitalismo ainda se mostra presente, mas cada vez mais o modo estatal ou tecnoburocrático de produção já se mostra, sendo no Estado Regulador e Produtor, ou até em grandes empresas monopolistas. Para comprovarmos a emergência desse novo modo de produção, utilizaremos um artigo de J. Albano Santos intitulado "A Lei de Wagner e a realidade das despesas públicas" (1986) que faz um estudo empírico com relação ao crescimento da participação do Estado na economia, utilizando a Lei de Wagner. Relacionado a literatura de finanças públicas, esta Lei demonstra que há uma relação positiva entre crescimento do setor público e o da renda nacional, significando uma tendencia ao aumento das despesas do Estado mais que proporcional ao aumento da produção. Esta definição corrobora com a emergência do modo de produção estatal ou tecnoburocrático.

Palavras-chave: Burocracia. Tecnoburocracia. Lei de Wagner. Metodologia.

ABSTRACT

The concept of bureaucracy, first defined by Max Weber, has been studied by the most varied areas of knowledge, including sociology, economics, administration, among others. His work is complete, identifying the process of rationalization of society in a period of formation of capitalism, defining stages in the evolution of social power relations, until relations are defined rationally, from the bureaucracy. His work allows for readings and interpretations of the most varied possible. One of them being that of Maurício Tragtenberg, who defines bureaucracy as a form of organization of society, his work seeks a conception of the relationship between State and bureaucracy, creating the bases for a critique of State regimes, which will become the dominant practice in company's capitalists. Based on this definition, Bresser Pereira, in his book entitled "State society and technobureaucracy" (1981), analyzes the evolution of a new social class in the 20th century, technobureaucracy, and a new mode of production, statism. A mode of production that evolves from the state bureaucracy, where the classic bases of capitalism have been eliminated – capital, bourgeoisie, private appropriation of surplus – but does not effectively become socialism. Occurring in self-proclaimed socialist countries, and even in capitalist regimes, where capitalism is still present, but increasingly the state or technobureaucratic mode of production is already showing, being in the Regulatory and Producer State, or even in large monopoly companies. To prove the emergence of this new mode of production, we will use an article by J. Albano Santos entitled "Wagner's Law and the reality of public expenditure" (1986) which makes an empirical study regarding the growth of the State's participation in the economy, using Wagner's Law. Related to public finance literature, this Law demonstrates that there is a positive relationship between the growth of the public sector and that of national income, meaning a trend towards an increase in State expenditure more than proportional to the increase in production. This definition corroborates with the emergence of the state or technobureaucratic mode of production.

Keywords: Bureaucracy. Technobureaucracy. Wagner's Law. Methodology.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 53
Figura 2 58
Figura 3 68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 54
Quadro 2 55
Quadro 3 56
Quadro 4 56
Quadro 5 57
Quadro 6 61
Quadro 7 65
Quadro 8 69

SUMÁRIO

RESUMO **4**
ABSTRACT **5**
1 INTRODUÇÃO **9**
2 CONCEITOS DE BUROCRACIA PARA WEBER E TRAGTENBERG **11**
2.1 A DOMINAÇÃO TRADICIONAL (PATRIARCAL) 11
2.2 A DOMINAÇÃO CARISMÁTICA 14
2.3 A DOMINAÇÃO LEGAL 16
2.4 BUROCRACIA COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO: MAURICIO TRAGTENBERG 19
3 MODO DE PRODUÇÃO TECNOBUROCRÁTICO **24**
3.1 INTRODUÇÃO 24
3.2 DA EMERGÊNCIA 27
3.3 TÉCNICA E O NOVO FATOR ESTRATÉGICO 35
3.4 TÉCNICOS E TECNOBUROCRACIA 46
4 A LEI DE WAGNER COMO UMA EVIDÊNCIA DO CRESCIMENTO DA TECNOBUROCRACIA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA **50**
4.1 INTRODUÇÃO 50
4.2 DA LEI 50
4.3 J. ALBANO SANTOS, HERBER E A VERIFICAÇÃO DA LEI 51
4.4 DUAS ANÁLISES 53
4.4.1 Análise cronológica **54**
4.4.2 Análise transversal **60**
4.4.3 Conclusão dos testes da Lei: **70**
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS **71**
REFERÊNCIAS **72**

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é fazer uma análise dos pensamentos de Bresser a respeito da Tecnoburocracia, verificando a validade da Tecnoburocracia para um grande conjunto de países. Ao longo de sua vida, Bresser desenvolveu seu pensamento e foi o aperfeiçoando ao longo do tempo, aperfeiçoamento que muitas vezes o fez rever algumas de suas ideias mais primordiais. Para um maior aprofundamento na evolução dessas ideias, consultar tese de doutoramento citada nas referências, que elucida bem essa evolução.

Tendo isso em mente, as ideias apresentadas nesse trabalho, são originadas de sua obra "A sociedade Estatal e a Tecnoburocracia", de 1981. É um livro que apresenta as ideias de Bresser em um contexto em que as discussões no Brasil passavam por outros contextos, diferentes das de hoje (dado o ano de publicação do livro), e que hoje possam ter sido aperfeiçoadas ou até mesmo negadas.

Faço esse apontamento para preparar o leitor para as ideias que são discutidas no trabalho, sem uma introdução e contextualização dos temas apresentados, o leitor pode vir a tirar conclusões equivocadas a respeito do objetivo do trabalho.

Repito, o objetivo do trabalho é fazer uma análise dos pensamentos de Bresser a respeito da Tecnoburocracia, logo, não é objetivo do trabalho discutir conceitos complexos como: "capitalismo", "socialismo", "modo de produção", "classe social" e afins, sendo esses termos secundários e não aprofundados por não ser o objetivo do trabalho.

Além dessa breve introdução, o trabalho apresentará mais 3 seções. Na primeira, apresento definições de Burocracia de Max Weber e Mauricio Tragtenberg, como a origem do termo, suas implicações e sua evolução ao longo do tempo. Na segunda seção, apresento a definição de Bresser Pereira de Tecnoburocracia, definição essa que evoluiu com o passar do tempo (consultar tese de doutoramento nas referências bibliográficas). A definição apresentada se encontra em seu livro "A sociedade Estatal e a Tecnoburocracia", e define a Tecnoburocracia como uma nova classe social com um novo modo de produção.

Para verificarmos a validade da Tecnoburocracia apresentada por Bresser, apresento um artigo de J. Albano Santos, que verifica a validade da Lei de Wagner para um grande conjunto de países, nas palavras do autor, a Lei de Wagner (que é o aumento relativo da participação do Estado na economia ao longo do tempo) é valida para um grande conjunto de países, resultado

que em parte pode ser explicado pelo surgimento da Tecnoburocracia como classe social e modo de produção.

2 CONCEITOS DE BUROCRACIA PARA WEBER E TRAGTENBERG

A concepção de burocracia tem sido amplamente estudada em diversas áreas do conhecimento (MERTON, 1952; LAPASSADE, 1977), onde é inegável que a grande contribuição sobre o tema tenha sido realizada por Max Weber (1982), sendo considerado o idealizador do conceito e sendo estudado para pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento (sociologia, administração, economia).

Para entender o conceito de burocracia é preciso entender como Weber analisa esse termo em sua sociologia, onde para ele o "objeto da sociologia é a captação de sentido da ação humana, à medida que o conhecimento de um fenômeno social implica a extração do conteúdo simbólico da ação que o configura" (FARIA, 1983, p. 23). Para explicar os processos particulares "Weber propõe a utilização dos chamados 'tipos ideais', que representam o primeiro nível de generalização de conceitos abstratos" (FARIA, 1983, p. 23). É com base neste método que Weber analisa o fenômeno da burocracia (WEBER, 1974; 1982; 1989).

2.1 A DOMINAÇÃO TRADICIONAL (PATRIARCAL)

Para se definir a burocracia como forma de organização segundo Weber é preciso entender que antes do sistema burocrático moderno, as relações sociais de dominação eram baseadas em modelos definidos por Weber como tradicionais e carismáticos, sendo que é necessário entender como se dava essa dominação em um período pré-moderno de agrupamento social. A forma mais primitiva de dominação é a autoridade política tradicional, que diferentemente da dominação burocrática, baseia-se em relações puramente pessoais, da crença cotidiana nas tradições formais de suas respectivas épocas e que não se tem por definição um início.

Segundo tais tradições quem detém a autoridade política é o senhor, e quem está sob seu comando é considerado súdito, enquanto a administração do senhor é regida por seus servidores escolhidos não pela sua capacidade profissional, mas por razões pessoais que nada tem a ver com os contratos formais da dominação burocrática. Logo, a liberdade de domínio destes

servidores vai ser definida pelo nível de obediência dos súditos e pela fidelidade desses servidores ao seu senhor, que é o que garante primeiramente este poder sobre os demais. A obediência desses súditos se deve a devoção deles pelas tradições formais de suas épocas, determinando o caráter das ordens e os limites do poder de seu senhor, mas que em geral, possibilita o abuso do poder pelo senhor e o arbítrio de tomar decisões de acordo com sua vontade pessoal.

Esse tipo de dominação se observa em sua forma mais pura na esfera doméstica, onde Weber em seu livro Economia e Sociedade (2004) descreve como a esfera doméstica é o caso mais puro de dominação tradicional:

> No caso da autoridade doméstica, antiquíssimas situações naturalmente surgidas são a fonte da crença na autoridade, baseada em piedade; para todos os submetidos da comunidade doméstica, a convivência especificamente íntima, pessoal e duradoura no mesmo lar, com sua comunidade de destino externa e interna; para a mulher submetida à autoridade doméstica, a superioridade normal da energia física e psíquica do homem; para a criança, sua necessidade objetiva de apoio; para o filho adulto, o hábito, a influência persistente da educação e lembranças arraigadas da juventude; para o servo, a falta de proteção fora da esfera de poder de seu amo, a cuja autoridade os fatos da vida lhe ensinaram submeter-se desde pequeno. (2004, Weber, p. 234)

Como descrito anteriormente, esta forma de dominação se dava puramente pela tradição, uma ordem já estabelecida e onde quem era considerado súdito seguia as ordens sem questionamento, pois suas vidas eram baseadas nessas tradições, nos costumes, e isso se aplicava também para os senhores, os descendentes desses senhores também replicavam esse modelo de dominação pelo simples fato de ter sido sempre assim.

Weber também divide este tipo de dominação em duas formas distintas em suas características:

1) A estrutura puramente patriarcal de administração: onde os servidores são recrutados em completa dependência pessoal do senhor, seja na forma puramente patrimonial (escravos, servos) ou na forma extrapatrimonial (favoritos, plebeus). Sua administração não possui nenhum tipo de direito próprio ou profissional sobre o cargo, sendo aplicada puramente em nome do senhor e por sua conta, logo, sua administração é tratada como um direito de exercício do poder do senhor.

2) A estrutura estamental: diferente de anteriormente, os servidores não o são pessoalmente do senhor, e sim pessoas independentes, com certa posição que lhe garante uma proeminência social, estão na administração seja por concessão do senhor ou por privilégios, ou possuem algum tipo de virtude em um negócio jurídico (compra, penhora ou arrendamento) para ter um direito próprio ao cargo, do qual ele não pode ser despojado sem mais. Assim, sua administração se torna mais autônoma em relação ao anterior, exercendo poder por conta própria e não por conta do senhor.

No primeiro, a dominação patriarcal que se observa e que já foi definida anteriormente é o tipo mais puro de dominação tradicional, todo poder exercido se dá pelo simples hábito de ter sido sempre assim, com o pai de família sendo o chefe da casa por exemplo (que nos dias de hoje essa posição pode estar sendo mais questionada). Já no segundo caso, onde o senhor ou o quadro administrativo dominam, as relações sociais que definem o nível de dominação têm de ser compradas ou conquistadas, não importa os métodos utilizados (a falta de um direito formal estabelecido possibilita essa condição), com relações sendo definidas a partir da determinação de princípios materiais à sua época que ajudam a conciliar os problemas que possam ocorrer nesse tipo de dominação.

Essa distinção descrita acima é importante pelo fato de separar o poder entre o senhor e o quadro administrativo concedido por títulos de propriedade e privilégios, que a partir do momento que questões econômicas de definição de valor são postas em xeque, essa distinção do patriarcal para o estamental se torna fundamental para a administração burocrática que vem a surgir no Estado moderno. Há um certo abandono da dominação regida puramente pela tradição para um vínculo mais focado na justiça, com bases juridicamente informais e uma equidade considerada um tanto irracional em cada caso particular, daí que surge uma necessidade de regras bem definidas a se seguir e que garanta tal justiça.

2.2 A DOMINAÇÃO CARISMÁTICA

Segundo Weber em sua obra "Economia e Sociedade" (2004), outro tipo de dominação que se observa além da tradicional e burocrática é a dominação carismática. Onde a dominação se dá em virtude da devoção afetiva à pessoa do senhor e seus dons sobrenaturais (carisma), por suas revelações ou heroísmo, que podem vir ou não junto de uma grande capacidade oratória.

Esse tipo de líder sempre vem com características que o definem como algo sempre "novo", com suas grandes capacidades e isso encanta as pessoas e fazem elas ter devoção por esse tipo de líder. Os tipos mais puros são a dominação do profeta, do herói, e do grande demagogo (que age de maneira ambiciosa ou interesseira, e simula através de discurso que seus interesses ou virtudes estão em favor de interesses populares). A pessoa em questão é o "líder" e quem obedece são os "apóstolos", sendo a obediência firmada no líder por suas "capacidades excepcionais" e não por uma posição estatuída ou por sua dignidade tradicional, logo, essa obediência se dará durante e somente durante seu carisma subsistir, quando este carisma já não encanta as pessoas, perde-se a confiança nas "capacidades excepcionais" do líder, e essa se perde em esquecimento.

Em seu livro, Weber contrapõe esse tipo de dominação em relação as duas anteriores:

> A estrutura burocrática bem como a patriarcal, que em tantos aspectos lhe é antagônica, são formações entre cujas qualidades mais importantes figura a continuidade, sendo neste sentido, portanto, formações de caráter "cotidiano". Particularmente o poder patriarcal está radicado na satisfação das necessidades cotidianas normais, e recorrentes, tendo por isso seu lugar originário na economia, e dentro desta naqueles ramos que podem ser satisfeitos com meios normais e habituais. O patriarca é o "líder natural" da vida cotidiana. Neste aspecto, a estrutura burocrática é apenas o par da primeira, transposto para a esfera racional. Também é uma formação permanente e corresponde, com seu sistema de regras racionais, à satisfação de necessidades constantes e calculáveis com meios normais. Ao contrário, a satisfação de todas as necessidades que transcendem as exigências da vida econômica cotidiana tem, em princípio, fundamentos totalmente heterogêneos: carismáticos - e isto em grau crescente nos tempos mais remotos. (Weber, 2004, p. 323)

Enquanto a dominação tradicional se dá pela satisfação de necessidades puramente cotidianas e a partir do momento em que essa condição transpassa para a esfera racional se

tornando burocrática, sendo regidas por questões racionais, econômicas, a dominação carismática vai se contrapor a essas premissas adquirindo um caráter totalmente diferente, transcendendo as necessidades racionais, e se tornando uma dominação com fundamentos totalmente heterogêneos.

A administração do líder se dá também pelas características carismáticas de seus indivíduos, se contrapondo a tradição ou a racionalidade, com fundamentos puramente pessoais e em devoção ao seu líder (irracional), e esses fundamentos são tão fortes que conseguem gerar uma quebra da tradição formal da época: "está escrito, porém eu lhes digo...", como Weber (2004) descreve:

> Em oposição a toda espécie de organização administrativa burocrática, a estrutura carismática não conhece nenhuma forma e nenhum procedimento ordenado de nomeação ou demissão, nem de "carreira" ou "promoção"; não conhece nenhum "salário", nenhuma instrução especializada regulamentada do portador do carisma ou de seus ajudantes e nenhuma instância controladora ou à qual se possa apelar; não lhe estão atribuídos determinados distritos ou competências objetivas exclusivas e, por fim, não há nenhuma instituição permanente e independente das pessoas e da existência de seu carisma pessoal, à maneira das "autoridades" burocráticas. Ao contrário, o carisma conhece apenas determinações e limites imanentes. O portador do carisma assume as tarefas que considera adequadas e exige obediência e adesão em virtude de sua missão. Se as encontra, ou não, depende do êxito. Se aqueles aos quais ele se sente enviado não reconhecem sua missão, sua exigência fracassa. Se o reconhecem, é o senhor deles enquanto sabe manter seu reconhecimento mediante "provas". (Weber, 2004, p. 324)

Essas características já demonstram a irracionalidade na forma de dominação carismática, sem nenhum fundamento racional bem estatuído e com objetivos racionais, demonstrando a grande possibilidade de levar seus dominados a fazerem coisas inomináveis em favor de seu líder carismático, demonstrando a fragilidade desse tipo de dominação, mas também sua grande capacidade de quebrar a tradição formal, sem essa característica que alguns indivíduos apresentam, a dominação nunca evoluiria ou mudaria, é necessário um ser carismático para que paradigmas sejam quebrados e novas relações de dominação sejam estatuídas.

Quando a dominação carismática não se extingue pela perca do carisma do líder, e subsiste por longo período de tempo, essa assume um caráter tradicional, se tornando cotidiana e rotineira, seja pela conversão de suas ordens originadas do carisma e que se tornam tradição

(sendo mantidas pelo próprio líder ou pelo seu quadro administrativo) ou pela passagem do quadro administrativo carismático para um quadro legal ou estamental, ou seja, a forma de dominação carismática é uma forma temporária que com o tempo tende a se tornar ou tradicional ou burocrática.

Também há uma outra mudança que ocorre que é uma transformação no sentido do próprio carisma, sendo importante a definição do tipo de solução necessária à questão que está em jogo, lembrando que o líder carismático surge justamente como o ser física e espiritualmente capaz de solucionar o problema em questão, se há uma mudança no caráter do problema, há o risco do surgimento de outro líder carismático e um problema da sucessão surge. A mera espera do aparecimento de um novo líder é substituída – principalmente quando existem interesses poderosos de qualquer natureza ligados a subsistência do líder dominante – pela atuação direta em busca de pessoas com indícios de qualificação carismática, por supostos oráculos ou à mercê da sorte também, em uma outra análise, a designação pode se dar pelo próprio portador do carisma, indicando um sucessor (sendo essa a forma mais comum de sucessão), por "carisma hereditário", onde se acredita que tais qualidades sempre estarão presentes no sangue da família do líder, por um ritual para que as qualidades carismáticas sejam passadas a outra pessoa "magicamente", ou por fim, baseado em um princípio carismático de legitimidade, onde a definição do sucessor se dará a partir da decisão de seus súditos escolher uma pessoa apta a ser líder, sendo que a validade efetiva do carisma se dá pelo reconhecimento por parte dos dominados da capacidade do seu líder (que lembra muito uma democracia).

A diferença de um líder eleito e de um funcionário eleito se dá puramente pelos objetivos que essas pessoas irão buscar, sendo que o primeiro será responsável exclusivamente a si próprio, sem nenhum tipo de restrição, enquanto o funcionário foi eleito perante ordens do seu senhor, e está na posição de líder com objetivos bem definidos, e não livres como um líder eleito.

2.3 A DOMINAÇÃO LEGAL

A terceira forma de dominação proposta por Weber e que nos interessa nesse trabalho é a dominação legal, que em sua forma mais pura é a dominação burocrática, onde seu ponto de

partida é o de que qualquer direito pode ser criado ou modificado mediante a um estatuto previamente sancionado. Para se chegar nesse modelo que neste trabalho consideraremos como uma forma de organização nas instituições da sociedade moderna, antes demonstramos como as relações sociais eram mediadas, de forma tradicional ou carismática, e com o descontentamento dessas mediações uma racionalidade instrumental-legal se institui e as modifica, fazendo com que a burocracia moderna se consolide como um efeito desse processo.

Para chegar nessa compreensão, Weber analisou a burocracia do sistema de produção asiático e de outras sociedades deslocadas em seu tempo histórico, porém, a burocracia moderna é oriunda de uma racionalização estabelecida dentro do sistema capitalista de produção, sendo assim, uma análise que não leve em consideração o tempo em que está inserida perde o sentido até mesmo em Weber. A vantagem técnica da organização burocrática no capitalismo é a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção (WEBER, 1982, p. 249).

Segundo Weber (1982, p. 229), a burocracia moderna funciona de diversas formas especificas. Sendo regida por princípios de áreas jurídicas fixas e oficiais, de acordo com regulamentos, ou seja, leis ou normas administrativas. Suas atividades são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais necessárias para chegar ao seu objetivo, sendo que a autoridade de dar tais ordens se distribui de forma estável sendo regulada por normas que estão de acordo com os meios de coerção, seja eles físicos ou das mais variadas origens e que estão à disposição dos funcionários e autoridades. Segue um método específico para a realização regular e contínua das atividades, e somente as pessoas que possuem as qualificações especificas previstas em regulamento são empregadas. Essas características se observam tanto na esfera pública ("autoridade burocrática") quanto na privada ("administração burocrática"), ambos presentes apenas no Estado moderno. Essa condição cria princípios hierárquicos, onde há uma supervisão dos cargos inferiores pelos superiores, possibilitando recorrer uma decisão do inferior a seu superior de forma regulada e com precisão. Essa condição está presente em todas as organizações burocráticas, independente se sua origem é pública ou privada. Essa condição não significa especificamente que as autoridades superiores irão ocupar o cargo das inferiores, como descreve Weber:

> Quando o princípio de "competência" jurisdicional é realizado plenamente através da subordinação hierárquica – pelo menos no cargo público – não significa que a autoridade "superior" esteja simplesmente autorizada a se ocupar dos assuntos da autoridade "inferior". Na verdade, ocorre o inverso. Uma vez criado e tendo realizado sua tarefa, o cargo tende a continuar existindo e a ser ocupado por outra pessoa. (Weber, 1982, p. 230)

Cada cargo é importante, e ao supervisionar o cargo, a autoridade superior não o substitui, muda o funcionário que não consegue realizar as tarefas, independente dos motivos. A administração do cargo se baseia em documentos escritos que servem para regular as atividades das pessoas, que cada vez mais se faz necessário um treinamento especializado para a ocupação dos cargos, seja pela complexidade das instituições que estão inseridas ou pela competitividade dos cargos também, transformando-os em profissão. Quando esse trabalho já está bem desenvolvido, a atividade exige do funcionário plena capacidade de execução do mesmo em um período previamente limitado e este desempenho segue determinadas regras gerais que podem ser aprendidas pelo funcionário. O funcionário recebe um salário fixo, que garante certa segurança social, mas que não é medido em termo de trabalho, mas sim de acordo com a hierarquia do cargo e o tipo de função, sendo maior quanto mais específico ou mais especializado, no cargo público, essa segurança faz com que essa posição seja muito ambicionada por todos. Essa burocracia cria carreiras dentro dessa hierarquia pré-estabelecida, passando de cargos inferiores para superiores, dando incentivos aos funcionários estarem sempre se especializando cada vez mais para maiores salários e maiores cargos.

Um dos pressupostos para que a dominação evolua para uma estrutura burocrática é o desenvolvimento da economia monetária, onde nas palavras de Weber:

> O desenvolvimento da economia monetária, na medida em que uma compensação pecuniária aos funcionários é possível, é um pressuposto da burocracia. Hoje, ele predomina. Este fato é de importância muito grande para a totalidade da influência burocrática, e ainda assim, por si, ele não é decisivo para a existência desta. (Weber, 1982, p. 238)

Para se manter uma relação de salário aos funcionários é necessária uma economia monetária bem desenvolvida, e mesmo não sendo o fator determinante da burocracia (pelas

relações de pagamentos *in natura* que acontecia nos primórdios da burocratização), esse fator está ligado a permanência da burocracia como forma de organização nas instituições.

A estrutura burocrática mantém o caráter de concentração do poder nas mãos dos senhores, como nas palavras e Weber

> A estrutura burocrática vai de mãos dadas com a concentração dos meios materiais de administração nas mãos do senhor. Essa concentração ocorre, por exemplo, de modo bem conhecido e típico, no desenvolvimento das grandes empresas capitalistas, que encontram nesse processo suas características essenciais. Um processo correspondente ocorre nas organizações públicas. (Weber, 1982, p. 257)

Essa evolução na forma de dominação não muda o caráter concentrador do poder nas mãos de poucos, como os meios materiais de administração nas mãos das elites detentoras do capital, e quando a burocracia se estabelece plenamente nas sociedades, esta é uma das formas de poder e organização sociais mais difíceis de serem destruídas, sempre se transformando e mudando sua administração, transformando a ação comum em ação societária e desta forma, constituindo um instrumento de poder e dominação, sendo algo que ninguém pode ser superior, comparável a uma divindade.

Sendo assim, para Weber, a burocracia é uma forma de poder e controle, um sistema extremamente complexo que a administração burocrática vai concentrar segredos e intenções em pequenas sessões secretas dentro da própria estrutura burocrática. A burocracia, portanto, "tem um caráter 'racional': regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição" (WEBER, 1982, p. 282). Salientando que outros autores vão definir a burocracia como uma forma de organização, que será discutido no decorrer do trabalho.

2.4 BUROCRACIA COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO: MAURICIO TRAGTENBERG

Nesta parte do trabalho utilizaremos a definição de burocracia como forma de organização proposta por Maurício Tragtenberg, que também nos é oportuna na análise que este trabalho tem por objetivo.

A obra de Weber é tão completa que abre espaço para diversas leituras e interpretações de outros autores, Tragtenberg convida a "superar em Weber as limitações do tempo e contexto social em que se situa a sua obra; discuti-la sem compromissos ideológicos que impliquem o sacrifício do intelecto com o respeito que uma obra do porte da que ele nos legou implica" (TRAGTENBERG, 1974, p. 157).

Este convite se torna oportuno quando se chega a definições de burocracia com novas perspectivas diferentes daquela à época em que Weber escreveu, principalmente quando são considerados as circunstâncias ideológicas e de época, que atrapalham o real entendimento da obra Weberiana. "Assim, temos o Weber de Talcott Parsons, quase um 'sociopsicólogo'; o Weber positivista de Adorno/Horkheimer, um apologista do *status quo*; o Weber fenomenológico de Alfred Schutz; e o Weber preso à ilusão objetivista de Lucien Goldmann e Michael Lõwy" (LAZARTE, 1996, p. 27).

Tragtenberg faz uma análise precisa das ideias originais da obra de Weber, chegando à definição de Weber como intelectual onde, para Tragtenberg "pensar e refletir criticamente com Weber e não polemizar contra Weber, sem subterfúgios, escamoteação dos problemas centrais, penetrando na reflexão efetiva para superar, isto é, absorver a contribuição de Weber e excedê-la" (TRAGTENBERG, 1974, p. 156).

Weber, como já demonstrado em capítulos anteriores, contribui para a compreensão do processo de racionalização da sociedade, em um período de formação econômico-social do capitalismo, sendo assim, em um processo de racionalização do mundo capitalista. "Diferentemente das burocracias patrimoniais do Egito, da China, de Roma e de Bizâncio, a burocracia capitalista na Europa ocidental fundara-se na economia capitalista, transpondo a área administrativa à crescente divisão de trabalho e à racionalização" (TRAGTENBERG, 1974, p. 93).

Conforme Faria (2009), Tragtenberg busca uma concepção da relação entre Estado e burocracia, onde a base de sua argumentação cria as bases para uma crítica da burocracia nos regimes de Estado, antecipando assim o que se tornará a prática dominante em empresas capitalistas (e até mesmo no Estado) no que se refere ao controle sobre a organização e o trabalho.

Para Tragtenberg (1974, p. 22), "a administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado", razão pela qual, "o segredo da gênese e estrutura da teoria geral da administração, enquanto modelo explicativo dos quadros da empresa

capitalista, deve ser procurado onde certamente seu desenvolvimento mais pujante se dá: no âmbito de Estado". A teoria administrativa fornece ao capitalismo industrial modelos de transição do liberalismo para o capitalismo monopolista e a "emergência da burocracia como poder funcional e político".

O tema da burocracia, além disso, pode ser considerado como um pressuposto elementar para a existência da teoria das organizações, especialmente a partir da perspectiva behaviorista (FARIA, 2004). É a partir da burocracia enquanto forma de racionalização que as organizações complexas modernas (ETZIONI, 1973; 1974) se efetivaram como objetos de análise.

Na interpretação de Tragtenberg (1974, p. 139), em Weber a burocracia é "um tipo de poder. Burocracia é igual à organização". Tragtenberg compreende que a complexidade crescente das organizações no sistema capitalista faz com que elas adotem, na mesma proporção, uma estrutura racional legal caracterizada pela impessoalidade para garantir a reprodução da própria organização. Além disso, a burocracia é entendida como um sistema racional construído da divisão do trabalho, que tem, como princípio, os fins.

Tragtenberg via em Weber a separação entre o econômico e o político. Em um aprofundamento sobre a separação entre as esferas econômicas e políticas, Tragtenberg destaca que "a dualidade da realidade alemã é vivida por Weber no seu labor sociológico: a separação das esferas do político e do econômico; a dialética das formas de dominação oscilando entre o carisma e a burocracia." (TRAGTENBERG, 1974, p. 107).

Para Weber, essa generalização significa a tendência à crescente complexidade das organizações, surgindo a burocracia como uma forma organizada decorrente da racionalização consolidada pela formação dos grandes Estados nacionais. Os interesses particulares são dispersos pela generalidade imaginária do coletivo, e o Estado, visto como ente que representa os interesses da maioria, na realidade consolida os interesses particulares. Assim, "as finalidades do Estado são as da burocracia e as finalidades desta se transformam em finalidades do Estado" (TRAGTENBERG, 1974, p. 24).

Tragtenberg (1974, p. 132), em uma leitura de Weber, percebe que, na concepção do sociólogo alemão, a crescente socialização (aqui definida como estatização da economia) dos meios de produção na posse de um Estado proletário implica, necessariamente, aumento da burocratização. A ditadura do proletariado seria, inevitavelmente, transformada em ditadura do burocrata, do funcionário do Estado. Diante dessa análise, a eliminação do capitalismo não seria

suficiente para resolver o problema da burocratização, mesmo com o Estado sendo dirigido pelos operários (TRAGTENBERG, 1974, p. 142).

Resta evidente que a superação da burocracia não pode ocorrer apenas por meio da consciência política dos trabalhadores. A própria estrutura econômica na sua unidade elementar, que é o modo de produção, consolida essa burocracia como forma específica de organização da produção e, consequentemente, da sociedade em geral.

Na fase atual de desenvolvimento das forças produtivas, não há como negar a existência de uma forma de burocracia que estrutura o aparato administrativo das unidades produtivas, uma vez que ela apenas consolida uma forma específica de produção. Todavia, quando a "burocracia participa da apropriação da mais-valia, participa do sistema de dominação. [...] Em suma, ela une a sociedade civil ao Estado" (TRAGTENBERG, 1974, p. 190).

Nesse sentido, a burocracia, nos regimes de Estado, constitui-se para Tragtenberg como classe dominante, pois detém os meios de produção e, nessa medida, possui o poder de exploração, cumprindo funções de organização do monopólio do poder político. De fato, o capitalismo de Estado é para Tragtenberg (1974, p. 40-41) "o processo de modernização levado a afeito por uma elite industrializante sob a direção de um partido único".

O monopólio do poder por esse partido, portanto, assegura a seleção da elite dirigente em que a ascensão na escala partidária corresponde à promoção na burocracia estatal. "Esta burocracia possui o Estado como propriedade privada, dirigindo coletivamente os meios de produção". Com efeito, para Tragtenberg, o que ocorre, na realidade, "é que com o nome de economia socialista existe uma economia de Estado nas mãos de uma burocracia dominante, que exerce o poder em nome do trabalhador" (TRAGTENBERG, 1981a).

A clareza da análise de Tragtenberg demonstra domínio em relação ao fenômeno da burocratização. A burocracia instalada nos países chamados socialistas ocorre igualmente em outros Estados declaradamente liberais, porém com uma máscara diferente. Tragtenberg, ao escrever sobre o leste europeu, afirma que "sob Stálin, o regime do leste europeu reproduziu o modelo russo: economia de Estado regida por uma burocracia que gozava de imunidades e privilégios defendidos por um Estado policial, onde a liberdade era vista como 'preconceito burguês'" (TRAGTENBERG, 1990).

Mesmo os partidos políticos são incorporados pela burocratização e "o problema mais sério do partido (...), após escalar o poder, [é saber] quem o tira de lá. (...) As diferenças entre os partidos brasileiros são de rótulo. Eles se constituem nos viveiros de uma nova burocracia

tecnocrática que, legitimada pelo voto popular, melhor poderá explorá-lo e dominá-lo" (TRAGTENBERG, 1981b).

Para Tragtenberg, o Estado, como representante e legitimador da burocracia, tem papel central na consolidação de uma sociedade organizada em função de crescente processo da ação racional-legal, que legitima os interesses do capital. Para Tragtenberg "a máquina do Estado funda seu poder sobre o controle de todos a partir do centro: ela funciona na monarquia absoluta que estatiza pouco a pouco todos os aspectos da vida, todos os detalhes do comportamento social, econômico, político, sexual e afetivo" (TRAGTENBERG, 1989, p. 110).

Essa definição de Tragtenberg de uma ''burocracia de Estado'' culmina no ponto de partida da análise que será desenvolvida a seguir: o modo de produção tecnoburocrático.

3 MODO DE PRODUÇÃO TECNOBUROCRÁTICO

3.1 INTRODUÇÃO

Após exposto como se deu a evolução dos tipos de dominação para um modo burocrático de poder (ou organização), seja na esfera pública ou privada, se faz necessário a demonstração de um modo de organização que evolui dessa burocracia definida por Max Weber. Esse modo tecnoburocrático ou estatal de produção é demonstrado por Bresser Pereira e sua determinação só é possível a partir da definição de capitalismo clássico e tecnoburocratismo.

Bresser Pereira faz uma análise da evolução de uma nova classe social no século XX, a tecnoburocracia, tendo um novo modo de produção, o estatismo, onde para ele este novo modo de produção se tornou dominante em sociedades como a soviética e a chinesa, que demonstram uma certa "perda" das bases clássicas do capitalismo (capital, burguesia, apropriação privada do excedente, generalização da mercadoria) mas também não se define um modo de produção socialista, tornando-se de fato estatal, diluindo a clássica distinção burguesa entre a sociedade Civil e Estado.

Em regimes capitalistas, acontece um processo semelhante, onde o capitalismo clássico vem sendo substituído pelo capitalismo de estado ou tecnoburocrático. O capitalismo continua como modo de produção dominante, porém o modo estatal ou tecnoburocrático de produção já se mostra, seja no Estado Regulador e Produtor, ou até mesmo nas grandes empresas monopolistas, cada vez mais burocráticas, se aproximando da formação de uma sociedade de produção estatal.

A instituição das sociedades tecnoburocráticas é tanto um avanço quanto um retrocesso em relação às sociedades capitalistas. Um avanço no sentido de que reflete um estágio mais elevado das forças produtivas em relação ao capitalismo clássico, e um retrocesso no sentido de que vem sendo realizado às custas da redução e não melhora das liberdades democráticas. Mas isso não demonstra necessariamente um caráter autoritário no processo, sendo que esse autoritarismo se relaciona com as fortes pressões por maiores taxas de crescimento econômico, exigindo maiores taxas de acumulação de meios de produção. Isto ocorreu tanto nos países

estatais, quanto nos países capitalistas retardatários, mas esse autoritarismo pode ser reduzido na medida em que de um lado seja possível parar esse esforço para aumentar a taxa de acumulação de meios de produção, e de outro que as lutas dos trabalhadores em defesa da democracia ganhe força. Nos países onde o capitalismo já alcançou elevadas taxas de acumulação, a democracia tem feito avanços significativos:

> O certo, entretanto, é que em países capitalistas ou estatais, subdesenvolvidos ou desenvolvidos formaram-se sociedades tecnoburocráticas ou quase tecnoburocráticas. Em todas, em função do imperativo do desenvolvimento, das vantagens da coordenação estatal de grandes unidades produtivas, e da possibilidade de realizar poupança forçada, o estado assume funções decisivas na sociedade, e a tecnoburocracia, que também poderíamos chamar de burocracia ou de classe média empregada (inteiramente distinta, em termos de inserção nas relações de produção, da outra parte da camada ou estrato médio representada pela classe média proprietária, ou seja, pela pequena e média burguesia), transformou-se na nova classe, no novo e fundamental ator histórico do nosso tempo, já dominante nos países estatistas e participando da dominação dos países capitalistas de estado (BRESSER, 1981, p. 10)

De mero estamento, a serviço da classe dominante, escravista, feudal ou capitalistas, a burocracia vai se transformando em classe social, na medida em que, ao mesmo tempo, ganha massa crítica, seu aumento quantitativo implicando um salto qualitativo, e que novas relações de produção se definem e tendem a se tornar dominantes no plano da história. Esta nova classe exerce em diversos níveis funções técnicas e administrativas de planejamento e coordenação nas grandes organizações burocráticas, públicas ou privadas, que caracterizam os sistemas econômicos contemporâneos.

Segundo Bresser, quando a organização burocrática se torna dominante, ela elimina o capital, ou seja, a propriedade privada dos meios de produção, se tornando não socialismo, mas sim o modo estatal ou tecnoburocrático de produção (estatismo), onde a tecnoburocracia se torna a classe dominante e os trabalhadores operativos a classe dominada. A tecnoburocracia se observa tanto na esfera estatal quanto na privada, demonstrando no Estado sua grande capacidade de organização, substituindo o capital pela organização, e os capitalistas pela tecnoburocracia, o mercado é substituído pelo plano, com a apropriação do excedente se realizando através do ''lucro'' estatal e não mais pela mais-valia.

Para Bresser, países geralmente denominados "socialistas" são na verdade dominantemente estatais, mesmo que possam apresentar resquícios do capitalismo. Por outro

lado, países geralmente denominados "capitalistas" realmente apresentam formações sociais capitalistas, mas crescentemente tecnoburocráticas, onde nos países desenvolvidos, a tecnoburocracia é marcada pelo crescente controle tecnoburocrático das grandes empresas (que assumem um caráter multinacional), e nos subdesenvolvidos o grande Estado produtor e regulador marca essa transição e emergência da tecnoburocracia. Nos dois casos:

> A tecnoburocracia, ao mesmo tempo que define e defende seus próprios interesses, nos quadros de uma ideologia tecnoburocrática eficientista, assume o papel de assessora da burguesia dominante. Estabelece-se, assim, entre a burguesia, que detém o capital, e a tecnoburocracia que vai se assenhorando da organização, uma relação de cooperação e conflito. A burguesia detém, ainda que às vezes mais jurídica do que efetivamente, a propriedade de um fator ainda estratégico de produção, os meios materiais de produção, mas a tecnoburocracia detém o novo fator estratégico de produção, o conhecimento técnico e organizacional. A burguesia é ainda proprietária do capital, mas a tecnoburocracia controla cada vez mais a organização (BRESSER, 1981, p. 12)

Da mesma forma que durante séculos a burguesia e a aristocracia feudal cooperaram e entraram em conflito, o mesmo ocorre com a burguesia e a tecnoburocracia. A burguesia, com o desenvolvimento das forças produtivas e dada a necessidade de controlar a produção nas grandes organizações empresariais reguladas pelo estado, estimula cada vez mais o crescimento da tecnoburocracia estatal ou privada como condição de sua própria sobrevivência. "É correto afirmar que, nestas formações sociais, o processo de estatização, ou seja, o aumento da capacidade produtiva e regulatória do Estado, ocorre para atender as necessidades da acumulação privada" (BRESSER, 1981, p.12).

O poder tecnoburocrático aumenta como o nível das próprias empresas, os administradores ganham cada vez mais autonomia para garantir cada vez mais a expansão da empresa e a apropriação da mais-valia (onde capitalistas vão se tornando rentistas). Porém neste processo, a burguesia é obrigada a criar as condições para sua própria destruição, onde do capital nasce a organização que tende a substituí-la como relação de produção dominante.

Isto não significa, entretanto, que a dominação tecnoburocrática é inevitável, é um erro afirmar que o desenvolvimento das forças produtivas sejam uma etapa necessária da história, mesmo que sua definição de conhecimento técnico e organizacional seja um fator estratégico que está além do capitalismo primitivo, não significa uma sucessão de eventos. É possível

imaginar muitas formas de transição para um novo modo de produção cada vez mais avançado, a tecnoburocracia terá sempre um papel, mas não necessariamente o dominante.

> "A tecnoburocracia é uma classe que se esconde de si própria e das demais classes por diversas razões perfeitamente compreensíveis. Prefere denominar-se ''classe média'', ''nova classe média'', camadas médias assalariadas'' ou, então, ser identificada com os próprios trabalhadores manuais ou operativos engajados diretamente na produção. Nos países dominantemente capitalistas, além de associar-se à burguesia, procura passar despercebida, para não ser alvo dos ataques dessa mesma burguesia amedrontada com o crescimento das grandes organizações e, particularmente, do grande Estado produtor e regulador moderno." (BRESSER, 1981, p. 13)

Conforme descrito anteriormente, a tecnoburocracia não surge como uma classe que claramente demonstra todo seu poder de dominação em uma sociedade, e sim tenta se esconder ao máximo para não ser notada e consequentemente combatida, sua organização torna muito difícil o estabelecimento de qualquer outro tipo de sistema de produção, com o estatismo cada vez mais dominante, esse modo de produção se estabelece e determina (quando presente) as condições para o desenvolvimento dos países e uma certa "hierarquia" dividida entre modo de produção, classe dominante e os dominados. Nos próximos capítulos será descrito como se deu exatamente esse surgimento dessa nova classe que evolui do sistema burocrático definido por Weber.

3.2 DA EMERGÊNCIA

Bresser desenvolve seu raciocínio a partir do método histórico e dialético, dizendo que o processo histórico é eminentemente dinâmico e o mundo em que vivemos hoje é resultado de todo um contexto histórico que aconteceu anteriormente, com a história mudando na medida em que a tecnologia evolui, e na medida em que os meios de produção e comunicação vão se transformando. Conforme afirma Bresser Pereira:

> "Os meios de produção são essenciais na compreensão do processo histórico na medida em que permitem ao homem trabalhar mais produtivamente. Ora, o trabalho, a atividade econômica, é o centro de toda ação humana. É ele que permite ao homem atingir a maioria de seus objetivos, desde o bem estar e a saúde, até o prestígio, o poder e a segurança. Nesses termos, o desenvolvimento tecnológico, ao aperfeiçoar o sistema econômico, tem um papel histórico fundamental. O desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação tem também um papel decisivo na história, não só na medida em que também são eles meios de produção, mas porque proporcionam aos homens, diretamente, uma nova percepção do mundo." (BRESSER, 1981, p. 19)

O desenvolvimento tecnológico dos meios de produção é um fato novo, um fato que obriga o homem a ter que se adaptar as mudanças e reorganizar seu sistema de produção. Implicando em nova organização da produção, novos sistemas de mando e subordinação. E consequentemente, há uma mudança em todo o sistema social e político, a organização social e as instituições se alteram, surgindo assim novos sistemas de dominação e surge a necessidade de novos valores, novas crenças e ideologias que legitimam a posição dos novos detentores do poder.

O desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação em massa (cinema, rádio e a televisão) e dos meios de comunicação para decisão (computador) possibilitam uma difusão cada vez mais crescente do conhecimento e da informação. Confirmando a importância dos meios de comunicação na definição do processo histórico, mas também da grande capacidade de modificar as relações e potencialidades de controle social a partir desses meios, tanto a nível global quanto ao nível das organizações burocráticas, aumentando muito mais que proporcionalmente a relação de poder entre os grupos dominantes que controlam tais meios.

Definir a importância desses meios é essencial para demonstrar a emergência da tecnoburocracia nos países. Conforme afirma Bresser:

> "O controle destes meios e dos meios de produção são interdependentes. Quem controla estes, controla aqueles. E o caráter básico da estrutura social será definido pelo tipo de fator de produção que for historicamente estratégico em face ao desenvolvimento tecnológico. O poder político e a natureza do sistema de dominação serão definidos em função do controle dos meios estratégicos de produção." (BRESSER, 1981, p. 20)

Fica claro que para Bresser, é o desenvolvimento tecnológico que determina as relações de produção em uma sociedade, quem domina os meios de produção, consequentemente domina os de comunicação, e dependendo de qual setor seja mais ou menos estratégico, àquele que o dominar será o detentor do poder em uma sociedade.

O fator é mais ou menos estratégico dependendo do grau de desenvolvimento das forças produtivas, quando o desenvolvimento resulta em modificação na importância relativa dos fatores de produção, ocorre também uma modificação nas relações de produção existentes na sociedade, logo, como os recursos são escassos, essa mudança implica em uma mudança nas demais relações sociais, inclusive as de poder. Esse desenvolvimento está diretamente ligado com as mudanças de poder na sociedade, com a história tomando novos rumos, com novos senhores, novas instituições e novas ideologias.

A propriedade ou o controle do fator estratégico de produção concede poder a quem o detém na medida em que são os fatores de produção que proporcionam a satisfação das necessidades humanas, isso se torna mais evidente quando as mesmas pessoas ou grupos controlam os meios de comunicação em massa. O controle desses meios (e hoje a rapidez que a internet tem de compartilhar informação) garante com que as mesmas crenças e valores sejam repassados para a população, gerando um conformismo com o sistema de poder já que são eles que detém o controle dos fatores de produção.

É certo que o desenvolvimento tecnológico não se limita a apenas modificar tais relações, o processo histórico é global e interdependente. Os novos métodos e técnicas de produção ou de comunicação alteram os padrões de vida, com novos hábitos de consumo, novas organizações sociais, novas concepções de mundo, e toda essa mudança fundamentada pela infraestrutura tecnológica e pelas relações de poder ora se contradizem, ora se legitimam, mas sempre influenciam nas relações estabelecidas.

"O processo histórico é sempre um processo contraditório e, portanto, dialético, o presente é sempre resultado das contradições do passado, com o novo sempre se contradizendo com o velho" (BRESSER, 1981, p. 21). Essas afirmações demonstram como Bresser utiliza como inspiração o materialismo histórico de Marx, como afirma Bresser:

> "Analisar um fenômeno social fora do seu contexto histórico e dialético, imobilizar os fenômenos sociais no tempo, como o fazem legitimamente as ciências físico-matemáticas, constitui uma violência contra os fatos. Devemos não só reconhecer esse

> caráter histórico e dialético do processo social, mas utilizar um método histórico e dialético para estudá-lo." (BRESSER, 1981, p. 22)

Mesmo que o método de análise se aproxime mais da ótica marxista, não é o objetivo de Bresser se prender a certas ortodoxias:

> "Se em relação ao método de análise, estamos próximos do método marxista, na medida em que os problemas de métodos são relativamente independentes do momento histórico em que foram formulados, em relação à análise histórica e política realizada com ajuda daquele método veremos que a distância é muito grande. Não só mais de cem anos separam uma análise da outra, fazendo com que o objeto de estudo se tenha modificado profundamente, como muito diversas são as influências ideológicas e as condicionantes sociais a que estão submetidas as respectivas análises" (BRESSER, 1981, p. 22)

Essas definições são importantes para demonstrar o método utilizado para a definição da tecnoburocracia, cada um com suas particularidades e neste caso, o materialismo histórico melhor define o objeto em questão.

Para analisar o processo histórico que a humanidade tem percorrido, é necessário dividi-lo em etapas ou fases, o processo não é linear e essas etapas não são necessariamente "requisitos" para se alcançar uma outra mais ou menos desenvolvida. O mundo sempre passou por diversos processos, sejam eles guerras, revoluções, violentas contradições, as transformações tecnológicas e as lutas pelo poder as vezes eram tão rápidas e violentas que faziam com que a história fosse modificada muito profundamente, levando a uma nova etapa.

Marx, dentro dessa perspectiva, afirmava que a história poderia ser dividida em seis grandes fases: comunismo primitivo, escravismo, feudalismo, capitalismo, socialismo e comunismo. As passagens de uma etapa para outra eram marcadas pela possibilidade de mudança ou melhora nos fatores de produção e nas necessidades de cada etapa em seu tempo. A passagem do comunismo primitivo para o escravismo foi possível graças as melhoras nas técnicas de produção agrícolas e pecuárias que proporcionaram um excedente econômico, com os trabalhadores produzindo mais que o necessário para sobreviver.

A partir disso, o escravo se torna um bem econômico. "Era melhor escravizar do que matar os prisioneiros de guerra. O fator estratégico de produção era o trabalho humano. Quem

dispusesse de armas ou terras para controlar o trabalho, mantendo escravos, constituir-se-ia na classe dominante" (BRESSER, 1981, p. 23).

Na medida em que as técnicas agrícolas vão se desenvolvendo, que as melhores terras vão sendo ocupadas, e que para a produção é necessário um mínimo de motivação dos trabalhadores, surge o feudalismo. O fator estratégico de produção não é mais o trabalho, e sim a terra, mas não só isso, o trabalho escravo deixa de ser interessante e é substituído pela servidão.

Com a posse da terra se transformando na fonte de excelência de poder e de riqueza. Esse sistema feudal atravessa a Idade Média e se faz presente até na Idade Moderna, conferindo o poder aos grandes proprietários de terra. Até o momento em que já no fim da Idade Média surge duas classes e um novo sistema econômico: respectivamente a burguesia e o capitalismo.

O desenvolvimento tecnológico era incorporado de forma cada vez mais crescente nos meios de produção criados pelo homem, o processo de acumulação de capital começava a tornar-se cada vez mais decisivo, com a evolução na tecnologia dos transportes que permite o desenvolvimento do capitalismo comercial. Esse novo sistema, porém, se torna dominante na Europa Ocidental e nos Estados Unidos somente a partir do século XIX, com a Revolução Industrial.

Iniciada na Inglaterra e estendendo-se pela Europa e depois aos Estados Unidos, é uma das evidências mais fortes de que o processo histórico não é contínuo e gradativo. Com a produção cada vez mais mecanizada, a Revolução Industrial muda a história do mundo, multiplicando muitas vezes a produtividade do trabalho, substituído o trabalho escravo e servil pelo trabalho assalariado.

A terra não é mais o principal fator estratégico de produção, e sim o capital. Enquanto a produção agrícola se concentra em vários proprietários de terra, a capitalista se concentra em alguns empresários, e esse setor cada vez mais se torna o principal na parcela da renda nacional, controlando fábricas e os equipamentos industriais, o poder passa da aristocracia latifundiária para a burguesia industrial, adotando a democracia burguesa, garante um certo nível de liberdade aos indivíduos e flexibilidade ao sistema político, mantendo o poder firmemente nas mãos da classe capitalista.

Até aqui Marx estava fazendo uma análise simples, mas precisa do passado, porém, quando vai definir o socialismo e o comunismo já tenta fazer uma previsão do futuro, que não é o foco da análise aqui proposta. O ponto crucial da análise marxista é o de que a história

evolui a partir do nível de desenvolvimento tecnológico, e das relações de poder e de quem controla os fatores de produção e comunicação na sociedade. Para explicar como a partir da burocracia proposta por Weber a sociedade evolui para um sistema de produção tecnoburocrático, proposto por Bresser.

Nestes termos, sem levar em conta a definição marxista de socialismo e comunismo, Bresser define que o que vemos no mundo hoje, seja nos países que mantém a propriedade privada dos meios de produção, ou que a aboliram (socialistas, num sentido diferente do proposto por Marx), é o poder político e econômico que vai se concentrando em um novo grupo socioeconômico, o grupo dos tecnoburocratas (ou tecnocratas, de mesmo significado), e assim surgindo um novo sistema político e econômico: a tecnoburocracia. Assim, a tecnoburocracia seria a etapa posterior ao capitalismo. Conforme afirma Bresser:

> "A história do mundo hoje é a da transição do capitalismo para a tecnoburocracia e não para o socialismo. Este, em termos muito diversos dos previstos por Marx, provavelmente ainda deverá ocorrer, mas no momento assistimos em todo o mundo à tomada do poder não pelos operários, mas por técnicos, burocratas e militares. Da mesma forma que em fins do século XVIII e primeira metade do século XIX presenciávamos a ascensão ao poder da burguesia, vemos hoje, ainda que de formas muito diversas, de acordo com os diversos países do mundo, a emergência dos tecnoburocratas ao controle do sistema econômico e da organização política." (BRESSER, 1981, p. 27)

A respeito disso, Bresser salienta que a sociedade não evolui para o socialismo previsto por Marx por diversos motivos. O primeiro seria o de que Marx falhou em seguir plenamente seu método de análise da história, dando excessiva ênfase à luta de classes e não distinguindo a mesma, partindo de um grupo externo ao sistema econômico e social, da luta de classes internas ao sistema.

A análise marxista está centrada na dialética entre desenvolvimento tecnológico e a organização da produção, em termos de propriedade, ou seja, entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção. Outra relação essencial é a de infra e superestrutura social, na qual Marx deu a excessiva importância à luta de classes, possivelmente por motivos políticos, e justamente o motivo pelo qual Marx previu nos seus termos o "socialismo".

Marx deu tanta importância a luta de classes certamente por vivenciar as lutas operárias de sua época, que tinham relativa importância ao processo que estava ocorrendo, com os operários sendo explorados nas indústrias capitalistas, mas também por terem a iniciativa de se mobilizar e se organizar sindicalmente. Mas mesmo com a importância da luta de classes na história, ela está longe de ser o principal motor, sendo este o desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, o desenvolvimento tecnológico.

Além disso, Marx não levou em conta algo que historicamente é essencial, nunca a classe dominada transformou-se na classe dominante no sistema econômico subsequente. Como afirma Bresser:

> "A luta de classes "interna" ao sistema não chega a ser revolucionária. Os escravos não se tornaram os senhores depois do feudalismo, muito menos os servos tornaram-se os empresários do sistema capitalista. Seria, portanto, estranho que os operários do sistema capitalista se tornassem o grupo dominante do sistema econômico imediatamente posterior" (BRESSER, 1981, p. 28)

A nova classe dominante em geral surge como um grupo à parte do grupo dominado, diferenciando-se aos poucos da classe dominada e assumindo o controle do novo fator estratégico de produção que é definido pelo nível de desenvolvimento tecnológico pertinente à época. Conforme Bresser:

> "A nova classe que irá disputar o poder com a classe dominante para afinal assumi-lo não é a classe dominada, mas um subgrupo, historicamente dela originário, mas que foi diferenciando-se através dos tempos, de forma a constituir em um grupo totalmente distinto da classe dominada. Na medida em que esse novo grupo estiver assumindo o controle do novo fator estratégico que os novos avanços tecnológicos estiverem determinando, esse grupo tendera a assumir o poder econômico e político, dando surgimento a um novo tipo de sistema econômico, e, portanto, a uma nova etapa histórica. A luta de classes torna-se, portanto, historicamente revolucionária quando for "externa", quando partir de um grupo externo ao sistema" (BRESSER, 1981, p. 28)

Foi o que ocorreu na passagem do feudalismo para o capitalismo, a burguesia tinha origens ligadas aos servos da gleba da época, sendo assim a classe dominada no sistema feudal. Porém, a burguesia diferenciou-se dos servos tornando-se um grupo socioeconômico

diferenciado, com valores e crenças, hábitos e padrões de comportamento próprios, definindo seu lugar na estrutura de produção e constituindo-se em um grupo intermediário entre a classe dominante e a dominada.

E essa situação se manteve durante séculos, a burguesia não era a classe dominante, mas nem a dominada, servia a aristocracia e se fortalecia cada vez mais, tanto política quanto economicamente. Uma luta de classes efetivamente, com a influência econômica naturalmente precedendo a política, mas uma luta não muito clara também, pois a burguesia e a aristocracia ora cooperavam, ora discordavam na medida em que era vantajoso para cada uma.

Outra característica do processo histórico de substituição de elites ou de modificação nas relações de produção é o de que a classe dominada sempre é parte do sistema vigente, surgindo e entrando em declínio na mesma medida que a respectiva elite, enquanto a nova classe representar uma inovação ou quebra de paradigma dentro do sistema.

Foi assim na passagem do feudalismo para o capitalismo, onde o servo constituía parte integrante do sistema feudal, surgindo e desaparecendo na medida em que o feudalismo se mantém, não restando dúvida de que sua permanência somente se dá na medida em que os senhores feudais forem detentores do poder, quando os mesmo começam a se tornar decadentes, o mesmo ocorre com a classe dominada, desaparecendo aos poucos até não deixar vestígios, foi assim no feudalismo, foi assim com os senhores de escravos, e é assim com o capitalismo. Conforme Bresser afirma, o capitalismo vem sendo substituído pela tecnoburocracia:

> "O mesmo fenômeno ocorre hoje quando o capitalismo entra em declínio e tende a ser substituído pela tecnoburocracia. A classe operária, o proletariado urbano dedicado a trabalhos manuais na indústria, tende também, paulatinamente, ao desaparecimento. A classe operaria foi fruto específico do capitalismo industrial. À emergência da burguesia industrial ao poder correspondeu o surgimento da classe operaria, que imediatamente assumiu o papel de classe dominada por excelência, ficando marginalizados do novo sistema os trabalhadores rurais e camponeses. No momento em que o capitalismo começa a ser superado por um novo sistema, que tem como uma de suas características essenciais a automação, o número de trabalhadores manuais não-especializados na indústria começa a diminuir não só em termos relativos como também absolutos, principalmente em países desenvolvidos, mas também em países subdesenvolvidos, nos quais essa redução tende a ocorrer apenas em termos relativos" (BRESSER, 1981, p. 30)

Fica evidente que para Bresser, o surgimento e desaparecimento da classe dominada está relacionado a capacidade de inovação da classe dominante, enquanto o sistema de

dominação persistir, a classe dominada irá existir, e nunca a classe dominada se tornou a dominante em nenhum momento da história. O que se observa também é um declínio da classe operaria, da mesma forma que ocorreu com os servos e artesãos.

Vale constatar que a classe operária também se beneficiou do sistema capitalista, não em seu início, onde as pessoas foram retiradas dos campos e de um modo de vida razoável para a insalubridade e condições precárias das fabricas, com mulheres e crianças trabalhando até 16 horas por dia, mas sim em um momento posterior, onde a taxa de acumulação de capital já alcançou um nível elevado e os países perceberam que o desenvolvimento econômico começara a depender do aumento do poder aquisitivo da classe operaria, organizada em sindicatos poderosos à época. Sendo assim, foram de certa forma "beneficiados" pelo sistema, se tornando cada vez mais acomodada e perdendo qualquer possibilidade de revolução.

Sendo assim, para Bresser são três os motivos que fizeram com que o capitalismo não fosse sucedido pelo socialismo proposto por Marx. Já que sua previsão estava baseada na ideia da luta de classes e tomada do poder pela classe operária. Mas como Bresser definiu: (a) a classe dominada em um sistema econômico jamais se torna a classe dominante do sistema subsequente, cabendo a um grupo externo, diferenciado da classe dominada, o papel revolucionário; (b) a classe dominada, dentro de um sistema econômico, surge e tende a desaparecer dentro desse sistema, como aconteceu com os artesãos e agora está acontecendo com os operários; e (c) a classe operária tornou-se beneficiaria do sistema capitalista e a ele se acomodou politicamente.

3.3 TÉCNICA E O NOVO FATOR ESTRATÉGICO

Para Bresser, Marx não pôde prever o advento da tecnoburocracia pois não foi totalmente fiel ao seu método histórico, dando muita importância para um aspecto secundário dele, e outra, na época em que previu o socialismo, Marx não dispunha de todos os dados que se tem hoje, por isso imaginou que a burocracia seria "derrotada" pela classe operária e que essa classe implantaria o socialismo.

Se ele dispusesse dos dados disponíveis hoje, poderia facilmente constatar a ascensão da tecnoburocracia ao poder, como por exemplo, os dados referentes à evolução dos processos

tecnológicos que ocorreram no século XX e que continua ocorrendo no século XXI, tanto com relação à quantidade quanto a velocidade com que evolui os processos tecnológicos.

Como já referido anteriormente, é o fator estratégico de produção e mais precisamente, os detentores desse fator de produção quem possui o poder em uma sociedade. Partindo desse conceito, Galbraith explica como o capitalismo se tornou o sistema dominante quando, com a revolução industrial, o capital substituiu a terra como fator estratégico de produção. Da mesma forma, mais recentemente, é o imenso progresso tecnológico que possibilita a substituição do capital pelo conhecimento técnico-burocrático como fator estratégico de produção, mudando assim o sistema econômico e político da sociedade. Galbraith mostra porque o capital vem sendo substituído:

> "O último capítulo mostrou que no sistema industrial, embora o capital seja usado em grandes quantias, é, pelo menos em tempo de paz, mais abundantemente oferecido. A tendência a um excesso de poupanças e a necessidade de uma estratégia de compensação por parte do Estado é um aspecto firmado e bem conhecido na economia keynesiana. As poupanças, já vimos, são fornecidas a si mesmas pelas empresas industriais como parte de seu planejamento. Há um alto grau de certeza quanto à sua disponibilidade, porque este é o propósito do planejamento" (GALBRAITH, 1968, p. 66)

Essa abundância de capital nos países desenvolvidos decorre, em primeiro lugar da tendência de os investimentos não cobrirem a poupança (ou seja, a demanda de capital não cobre plenamente a oferta de capital). Não sendo essa tendência conjuntural, e sim uma tendência intrínseca ao sistema capitalista, ocorrendo até mesmo em países subdesenvolvidos com um sistema capitalista relativamente integrado.

Sua causa fundamental está relacionada a tendência à concentração de renda, com o aumento da participação dos lucros na renda mais do que proporcional ao dos salários, sendo acentuada sempre que o sistema está em sua fase ascensional do ciclo econômico. Logo, a própria má distribuição da renda, presente independentemente do ciclo em que o sistema se encontra dificulta a absorção do excedente produzido pela economia industrial, tornando assim o capital abundante na sociedade.

Em segundo lugar, o capital está sob o controle das próprias empresas. Diferente do que pressupunha a teoria econômica ortodoxa (tanto neoclássica quanto keynesiana), o mercado de capitais tem importância secundaria na capitalização das empresas. Em geral, três quartos do

capital utilizado nas empresas provêm de seus próprios lucros, dispondo não só de abundância de capital sendo administrado internamente, como tirando a importância dos acionistas como supridores de capital.

Um terceiro argumento, seria o das inovações poupadoras de capital, as inovações tecnológicas não poupam apenas mão de obra e material por produto produzido, mas também capital necessário por produto produzido. Muitas máquinas modernas são capazes de poupar também o custo da máquina, apresentando uma relação produto/capital mais alta. Em casos mais pontuais, é possível até mesmo que a sofisticação tecnológica aumente o nível de produção reduzindo também o custo em termos absolutos. Como por exemplo, o que ocorreu com os computadores eletrônicos de terceira geração, em comparação com os de segunda geração.

Sendo assim, Bresser conclui seu argumento dizendo:

> "Nesses termos, seja porque a poupança tende a ser maior que os investimentos, só se equalizando a posteriori, seja porque a grande maioria do capital das empresas é resultado de autofinanciamento, seja porque as inovações tecnológicas vão adquirindo caráter crescentemente poupador de capital, este vai perdendo seu caráter estratégico e os capitalistas vão perdendo importância e poder dentro do sistema" (BRESSER, 1981, p. 35)

Essa perda de importância do capital é um fenômeno necessariamente relativo, fazendo sentido na medida em que outro fator de produção começa a se tornar estratégico. Ora, o fator estratégico que vem ganhando importância no século XX nas sociedades industriais modernas é o conhecimento técnico e organizacional, que hoje, ele já supera em importância o capital. Bresser explica como Galbraith argumenta sobre sua tese:

> "Como evidências de sua tese, Galbraith cita a perda de poder dos acionistas, o caráter inexpugnável das diretorias de administradores profissionais das grandes empresas norte-americanas, a perda de prestígio dos grandes capitalistas e de Wall Street, a crescente procura de talentos para as indústrias, e o crescente prestígio da educação e dos educadores" (BRESSER, 1981, p. 36)

Galbraith está usando como base a sociedade capitalista norte-americana em processo de transformação, mas o fenômeno do surgimento de um novo fator estratégico de produção é

mais geral. Inclui não apenas os países capitalistas industrializados, mas até mesmo os países comunistas e todos os subdesenvolvidos que procuram instalar em seus países as sociedades industriais. A respeito disso, é importante definir este problema em termos mais gerais da sociedade industrial moderna.

Por que o conhecimento técnico estaria se transformando no fator estratégico de produção nas sociedades industriais modernas? Ora, o ritmo das descobertas cientificas aplicáveis ao processo de produção vem crescendo a proporções geométricas, desde a descoberta e domínio da eletricidade, parece que as possibilidades que essa fonte de energia proporciona são inesgotáveis.

A eletricidade fornece uma quantidade enorme de energia, multiplica muitas e muitas vezes a energia humana e animal necessária no período pré-industrial, e a energia mecânica empregada na máquina a vapor, permitindo assim, devido a sua grande maleabilidade, o surgimento do motor a explosão, rádio, televisão, computadores e até mesmo da energia atômica. Marcando assim a fase eletrônica da Segunda Revolução Industrial.

Este desenvolvimento a ritmo geométrico foi tornando o conhecimento técnico cada vez mais importante dentro do processo de produção. Enquanto na Primeira Revolução Industrial as máquinas eram simples e de fácil manuseio, na Segunda Revolução elas adquirem um caráter muito mais complexo, sendo necessário engenheiros e cientistas altamente qualificados e especializados para produzi-las e até mesmo manuseá-las, e mesmo assim esses profissionais não têm condições de sozinhos construir ou operar tais máquinas, é necessária uma equipe de técnicos.

Isso irá possibilitar um aumento da produtividade do trabalho e irá desenvolver extraordinariamente as técnicas de comunicação, conduzindo o desenvolvimento tecnológico a uma crescente complexidade. Conforme afirma Bresser:

> "Esta crescente complexidade da tecnologia, exigindo o trabalho de equipes de técnicos e cientistas altamente especializados, está na base da transformação do conhecimento técnico em fator estratégico de produção. O monopólio desse conhecimento por um grupo de técnicos, cuja oferta é naturalmente limitada, apesar de todos os avanços e da massificação da educação nas sociedades industriais, vai naturalmente aumentando o poder desses técnicos" (BRESSER, 1981, p. 39)

A tecnologia, que vem se tornando cada vez mais complexa, se torna mais e mais importante no processo de produção. Da mesma forma que os economistas clássicos deram um papel secundário ao capital entre os fatores de produção na Primeira Revolução Industrial (já que o trabalho e a terra eram os fatores de produção por excelência na atividade agrícola e artesanal), os economistas neoclássicos deram importância pequena a tecnologia entre os fatores de produção no século XIX e metade do século XX.

Além de Schumpeter e Marx, que deu importância a acumulação de capital e ao desenvolvimento tecnológico, de um modo geral, os economistas tendiam a dar mais importância aos dois fatores de produção: capital e trabalho em relação a tecnologia (tida sempre como secundaria, já que seus modelos estáticos não levavam em consideração o tempo).

Foi só a partir da Segunda Guerra Mundial que surge um grande interesse no desenvolvimento econômico, com economistas se propondo a criar modelos dinâmicos para o desenvolvimento econômico, mas ainda sim dando menos importância ao desenvolvimento tecnológico.

Mais recentemente, face a evidente importância do desenvolvimento tecnológico no aumento da produtividade, os economistas começaram a se preocupar cada vez mais com o problema. Conforme afirma Bresser:

> "Percebia-se que o desenvolvimento tecnológico era o elemento qualitativo por excelência no processo de desenvolvimento. A diferença entre trabalho não-qualificado e trabalho especializado não é meramente de grau. É essencial. A simples acumulação de capital, sem que novas técnicas fossem introduzidas, pouco desenvolvimento provocaria. É a incorporação da nova tecnologia à acumulação de capital que promove o desenvolvimento" (BRESSER, 1981, p. 40).

A importância da tecnologia como fator de produção não era tão óbvia nos primórdios do capitalismo, os olhos estavam voltados para o capital como fator de produção, e a acumulação de capital como o fator dinâmico do desenvolvimento. Mais tarde, a tecnologia evolui ao ponto de superar o capital em importância, com o aumento da eficiência e da complexidade dos processos produtivos. O conhecimento só estava difundido entre um número reduzido de técnicos altamente especializados, ganhando assim uma importância cada vez maior no processo produtivo, tornando o conhecimento técnico o novo fator estratégico de produção. Como Bresser afirma:

> "Não é apenas o conhecimento técnico estrito, mas também o conhecimento organizacional que definem o novo fator estratégico de produção. Poderíamos incluir o conhecimento organizacional no conceito de conhecimento técnico. Realmente, não há nenhuma diferença essencial entre um e outro. Mas preferimos incluir explicitamente o conhecimento organizacional a fim de podermos salientar devidamente sua importância" (BRESSER, 1981, p. 41)

Entende-se por conhecimento organizacional a tecnologia necessária para administrar as grandes organizações burocráticas modernas, tanto a nível das pequenas ou grandes empresas privadas como a nível da administração do Estado moderno. Incluindo não só a Administração e a Economia, como também uma base social e metodológica bem específica (como sociologia e matemática por exemplo).

Outro fato importante é o de que o mundo moderno passou por várias transformações essenciais para que o mundo se desenvolvesse tanto como atualmente, se dá maior ênfase à revolução técnica e cientifica, mas pouca para a emergência da organização burocrática como o fenômeno social dominante.

Fica evidente todos os avanços na revolução tecnocientifica que o mundo passa todos os dias, mas é importante apontar como a Revolução Organizacional é também, sem dúvidas, um grande produto dessa evolução tanto por parte da tecnologia quanto da ciência. Ambos fazem parte do processo de racionalização da sociedade, no esforço sistemático de racionalizar e tornar cada vez mais eficiente a produção (visão esta que domina a ideologia racionalista, desde a emergência da burguesia e da Revolução Industrial).

"Revolução Organizacional é o processo que nos últimos cem anos transformou a burocracia no tipo de sistema social dominante das sociedades industriais, foi só a partir da Segunda Revolução Industrial que o crescimento das unidades de produção determinou o surgimento das grandes empresas burocráticas" (BRESSER, 1981).

Com as economias de escala que estavam surgindo, com a introdução de inovações, as empresas se viam obrigadas a se tornar cada vez maiores e mais complexas, mas o que possibilitou a viabilidade da administração dessas empresas cada vez maiores foi o desenvolvimento dos meios de comunicação (em especial o computador), sendo que antes a administração dessas empresas era formada por uma infinidade de pequenas unidades de produção independentes, para depois, ser possível sua centralização e concentração da produção em um uma grande empresa.

Não só as empresas se burocratizavam, mas também clubes, sindicatos, partidos políticos, todos cresciam e se tornavam complexos graças ao desenvolvimento da tecnologia das comunicações. Até o momento em que o próprio Estado se burocratiza, ou mais precisamente, conforme Bresser:

> "Finalmente, o próprio Estado também se burocratiza, além de crescer enormemente em importância e poder. Na verdade, não é apenas o Estado que se burocratiza. É todo o sistema social que tende a burocratizar-se, sob a égide do Estado. Este fora dos primeiros a se burocratizar. As burocracias modernas surgem com os Estados nacionais. Por isso muitas vezes se confunde burocracia com governo. A partir da tecnologia eletrônica, porém, e principalmente após a Segunda Guerra Mundial, não é mais apenas o Estado que se burocratiza, mas a própria sociedade. Sob a direção do Estado, as relações sociais tendem cada vez mais a ser racionalizadas, ou seja, burocratizar-se. Tem início um processo de burocratização global da sociedade" (BRESSER, 1981, p. 43)

Neste processo de racionalização, é necessária a definição de objetivos precisos, levando em consideração os meios mais adequados e coerentes com os fins visados. A princípio esses objetivos são econômicos, mas possui casos em que este não é o principal (como o das Igrejas), e não necessariamente há uma necessidade logica de que os objetivos sejam econômicos, mas historicamente, o que caracteriza as burocracias no mundo racionalista é a definição de objetivos econômicos para essas organizações.

As sociedades também necessitam de objetivos bem definidos para se burocratizar, este sendo o de desenvolvimento econômico a partir da Segunda Guerra Mundial, já que este acontecimento foi sem precedentes na história. Antes, a preocupação era em progresso, aumento de riqueza, mas não se tinha consciência das desigualdades existentes e nem se discutia a necessidade de aumentar o padrão de vida das pessoas, segundo Bresser:

> "Só a partir da segunda metade deste século o desenvolvimento econômico torna-se o objetivo das sociedades. Passa-se, em seguida, a procurar os meios mais eficientes, mais racionais, de alcançar este objetivo. O planejamento econômico generaliza-se. As próprias sociedades subdesenvolvidas tendem a burocratizar-se, ainda que nem sempre com muito êxito, tendo como objetivo explícito a ser atingido o desenvolvimento econômico e, como meios, o aumento da produtividade, a acumulação de capital e o desenvolvimento tecnológico, via planejamento econômico, no quadro de governos em geral autocráticos" (BRESSER, 1981, p. 44)

Sendo assim, é o tipo ideal de burocracia, aquele definido por Max Weber o que se torna a forma dominante de sistema social, com seu sistema racional, administrado segundo critérios de eficiência com objetivos precisos e meios adequados para se alcançar eles.

Uma organização burocrática, sendo um sistema também racional, é uma organização técnica, que pode ser administrada por técnicos, sendo necessária uma grande soma de conhecimentos que se tornam monopólio nas mãos dos administradores. De outra forma, para se alcançar o desenvolvimento econômico, é necessário administrar a sociedade em função desse objetivo, sendo necessário uma série de outros conhecimentos mais ligados aos economistas e administradores que vão se tornando progressivamente monopolistas desses conhecimentos, cabendo cada vez mais a esses profissionais o dever de dirigir as organizações nessa sociedade burocratizada. Bresser completa:

> "Nestes termos, administradores e economistas são técnicos, tanto quanto um engenheiro especializado em eletrônica ou um físico, um engenheiro químico ou um biólogo. Ou melhor, muitas vezes cabe ao administrador burocrático o título de técnico muito mais adequadamente do que as profissões que acabamos de citar. O físico, ou o biólogo, por exemplo, podem ser muito mais cientistas do que técnicos, podem estar muito mais preocupados com o desenvolvimento do conhecimento do que com o aumento da eficiência. Em contrapartida, o administrador é sempre um técnico, na medida em que coloca como seu objetivo básico a eficiência, a utilização dos meios mais adequados para realizar determinada tarefa" (BRESSER, 1981, p. 44)

Um administrador é um técnico, muitas vezes se nega o título por uma confusão que tem duas origens. Primeiro, imagina-se o título de técnico a um especialista, logo, o administrador não é necessariamente um especialista, no sentido mais clássico da expressão, não se especializando em um determinado e bem definido ramo do conhecimento.

Porém, é um especialista no sentido de possuir um conhecimento especializado em administrar organizações, sendo necessário um imenso conhecimento nas mais variadas áreas, todas com o enfoque administrativo. É necessário conhecer bem os princípios básicos das ciências sociais, ciências exatas, Teoria das Organizações, para compreender como elas operam, como se dá a dinâmica organizacional com a tecnologia empregada, deve conhecer os diversos tipos de mercado, sistema econômico, político, e diversas outras áreas mais específicas para administrar.

Segundo, não são considerados técnicos pois muitos administradores não possuem todo o conhecimento citado acima, mesmo assim possuem grandes cargos nas organizações. Não basta somente a técnica, é necessário também conhecer as regras da organização, ser flexível, saber lidar com as pessoas, conviver com opiniões diferentes, principalmente com os chefes, saber adaptar-se as diversas situações e padrões que serão impostos, e diversas outras características de personalidade desejáveis a um administrador burocrático. Ora, fica evidente que o administrador é um técnico também, com suas limitações, mas também com um tipo de conhecimento técnico, o organizacional, que é cada vez mais importante e estratégico no mundo em que vivemos.

Estamos passando por um processo histórico de transição, onde a técnica (mais especificamente o conhecimento técnico e organizacional) substitui o capital como fator estratégico de produção, a tecnologia que é incorporada aos demais fatores como terra, trabalho e capital, vai continuamente se desenvolvendo, implicando em um salto qualitativo, não sendo mais secundária e sim ganhando massa e vida própria, se tornando muito mais do que complexa ou decisiva, mas no fenômeno dominante de nossa época, com um papel preponderante nas vidas de todos nós.

Segundo Jacques Ellul (1954), temos duas formas de encarar a técnica, de forma otimista, a técnica seria um elemento neutro, que sempre existiu no transcorrer da história sendo usada pelo homem livremente, sendo a técnica um elemento entre o homem e seus instrumentos de produção, evoluindo através da história, mas sobre total controle da vontade humana.

Uma outra perspectiva seria a de que ela possui uma entidade própria, uma autonomia, portando características objetivas que a transformam em um elemento decisivo no processo histórico. Jacques Ellul opta pela segunda definição, dizendo:

> "Com efeito, a técnica assumiu um corpo próprio, tornou-se uma realidade por si mesma. Não é mais meio e intermediário, mas objeto em si, realidade independente com a qual é preciso contar" (ELLUL, 1968, p. 65)

Não é uma decisão tomada de forma abstrata, se a técnica sempre existiu, ela nunca teve a importância dos dias de hoje. Antigamente, segundo estudos antropológicos, a técnica se confundia com a magia, mas com o tempo elas foram evoluindo e escapando dessa confusão.

Porém, elas conservavam uma característica básica: eram tradicionais, passadas de pais para filhos pois era assim que funcionava o conhecimento. É apenas a partir do início da Idade Média que esse conhecimento perde seu caráter tradicional e vai se tornando racional, se desenvolvendo em um ritmo extremamente acelerado, em progressão geométrica.

Hoje, conforme Bresser, assistimos aquele fenômeno que Marx e Engels denominaram como mudança de quantidade em qualidade. Com o desenvolvimento quantitativo implicando em uma mudança qualitativa. A respeito disso, Ellul observa:

> "O fenômeno técnico atual quase nada mais tem em comum com o fenômeno técnico até os tempos modernos" (ELLUL, 1968, p. 81)

A técnica, com seu desenvolvimento quantitativo dá um salto qualitativo. Ganha massa e sentido próprios. Universalizando-se e tornando-se autônoma em relação aos homens, sendo o principal agente configurador da sociedade, progredindo em ritmo geométrico, Ellul de forma dramática, define:

> "Eis então a espantosa reviravolta a que assistimos: vimos que ao longo de todo o curso da história, sem exceção, a técnica pertenceu a uma civilização; era um elemento da civilização, englobada em uma multidão de atividades não técnicas. Atualmente a técnica englobou todas as civilizações" (ELLUL, 1968, p. 130)

Mas de que forma a técnica engloba toda a civilização? Simplesmente transformando-a em uma civilização técnica.

> "Isto significa que nossa civilização é construída pela técnica (faz parte da civilização unicamente o que é objeto da técnica), que é construída para a técnica (tudo o que está nessa civilização deve servir a um fim técnico), que é exclusivamente técnica (exclui tudo o que não o é ou o reduz à sua forma técnica)" (ELLUL, 1968, p. 129)

A respeito da técnica (conhecimento organizacional) como fator estratégico de produção, Bresser completa:

> "A técnica, portanto, transforma-se não apenas no novo fator estratégico de produção, mas no próprio elemento definidor do mundo em que vivemos. O homem desenvolveu a técnica, criou seu pequeno monstro."

Sendo assim é o novo fator estratégico de produção (conhecimento técnico e organizacional), que une os administradores privados, administradores públicos e até mesmo os militares como a nova classe dominante nos países. Nos ocidentais, onde a industrialização tem suas raízes mais fortes, o sistema capitalista ainda é o dominante, mas é rapidamente desfigurado e tende a transformar-se em uma tecnoburocracia. Com os administradores cooperando com os proprietários capitalistas, se identificando, servindo a eles e aos seus próprios interesses que não necessariamente são os mesmos dos capitalistas.

Já em alguns casos, o poder dos militares (como no Brasil), economistas e administradores públicos cresceram rapidamente em um período especifico da história, com alguns se mantendo até nos dias de hoje, e cada vez mais aumentando a sua participação no Estado e ampliando suas funções e importância (sendo o essencial para que o poder tecnoburocrático se firme), tendo o planejamento econômico como seu principal objetivo, mesmo que muitas vezes disfarçado, generalizando a política econômica para esse único fim, como uma estratégia para a sobrevivência desses governos, com o exército se burocratizando cada vez mais e crescendo de tamanho, caracterizando um sistema misto tecnoburocrático-capitalista, muito presente na segunda metade do século XX.

Logo, a revolução tecnoburocrática é uma realidade, não tão animadora, mas uma realidade. Um processo que não se completou ainda, está em constante transformação, o velho capitalismo ainda está presente e os novos tecnoburocratas não tem nenhuma pressa nem interesse em exterminá-lo, convivem com ele e tiram benefícios dele onde se mostram presentes.

3.4 TÉCNICOS E TECNOBUROCRACIA

O conceito de técnico é muito amplo, pode ser definido como o conjunto de indivíduos que buscam racionalizar os métodos de produção, ou aqueles que possuem um conhecimento sistematizado e aprofundado a respeito de uma técnica qualquer e o utilizam de forma profissional. Esse conhecimento pode ter sido obtido através da experiência, mas geralmente ele deve ter por base um processo de treinamento formal, universitário ou um nível de sofisticação razoavelmente elevado, para que o técnico possa ser diferenciado de um operário.

A técnica se diferencia da ciência na medida em que ela se preocupa com o modo mais eficiente de se realizar uma tarefa, enquanto a ciência se preocupa com o desenvolvimento do conhecimento geral, não levando em conta os custos envolvidos, tendo por principal objetivo a verdade.

A técnica tem por principal objetivo a eficiência, sendo operacional e prática, e certamente buscando subsídios na ciência, mas com objetivos totalmente diferentes. Por consequência, um técnico não pode ser considerado um cientista, a partir desta distinção fica claro o objetivo de cada um deles.

Existem muito mais técnicos do que cientistas, um economista é um técnico, um administrador é um técnico que precisa ser muito qualificado, muito além da capacidade de manipular máquinas, existem muitas atribuições a um técnico. Sua legitimidade se dá a partir do seu conhecimento técnico, mas isso não significa que um técnico incompetente não seja um técnico, ele o é, ele tem como objetivo a eficiência e sua pretendida competência como forma de reconhecimento, só não consegue fazer suas funções com excelência. Isso se dá pelo fato de que um técnico não é escolhido exclusivamente pela sua competência técnica, há outros critérios que são adotados, tanto na antiguidade como nos dias de hoje (principalmente nas burocracias mal administradas), que é a confiança pessoal, o conformismo, a lealdade, a habilidade em sobreviver dentro de uma organização, sendo este último um dos principais.

Alguns autores defendem a distinção dos técnicos e dos burocratas dentro das organizações, sendo os técnicos os engenheiros, pesquisadores, "engenheiros sociais", sempre especialistas, enquanto os burocratas seriam os administradores, demonstrando sua ineficiência diante da eficiência dos técnicos. Mas esta distinção está equivocada, adota uma concepção

vulgar de burocracia, diferente da clássica apresentada por Max Weber que identifica suas disfunções.

Burocracia é simplesmente um sistema social racional, um sistema impessoal, hierárquico, dirigido por administradores a partir de critérios de eficiência, sendo suas disfunções a papelada, a sua recusa a inovação, apego aos regulamentos. A ideia de que o técnico é mais eficiente do que o burocrata é claramente tecnocrática, não é admissível essa distinção de valor entre ambos, o máximo seria a distinção entre técnicos especialistas e os administradores e burocratas, mas sem o julgamento de valor, que para o nível de abstração utilizado se torna irrelevante.

Nestes termos, o conceito de técnico não tem sentido valorativo, as conotações mais positivas são feitas pela ideologia tecnoburocrática, sendo esta profundamente difundida onde a tecnoburocracia se mostra mais presente. O técnico tem uma imagem positiva no mundo moderno, sendo identificado com a razão, com a logica, com a neutralidade ideológica e a eficiência. Sendo para muitos um tanto estranho enquadrá-los na mesma categoria dos administradores e burocratas, mas na medida em que a análise é cientifica e não ideológica desse tipo sociológico determinado, não há nada de estranho colocá-lo no mesmo plano do administrador e do burocrata.

O técnico, diferente do que muito se fantasia e espera, é uma pessoa, via de regra que pertence à classe média e que muitas vezes pode ser incompetente, o que o define é o papel que lhe é atribuído em uma organização burocrática, dele se espera a competência, eficiência, racionalidade, mas não necessariamente aquele que estiver desempenhando a função técnica será capaz de cumprir com suas obrigações, mas com certeza ele será um técnico, independentemente de suas limitações pessoais e incapacidade.

Mesmo com os técnicos sendo essencialmente pertencentes a classe média, isso não implica em mobilidade muito maior de oportunidades. Há sim um aumento das oportunidades de se alcançar tais cargos quando comparados com o capitalismo puro, mas este aumento não chega a influenciar muito nas classes mais baixas.

Os critérios de acesso, mesmo sendo técnicos continuam sendo influenciados por fatores sociais e condicionantes familiares, o técnico precisa ser capaz de assimilar padrões de comportamentos da classe alta caso queira cargos cada vez mais sofisticados, o que facilita o acesso para quem já tem tais padrões ou pertence a estas classes em relação as classes mais baixas.

Estudos realizados nos países comunistas apontam que com a consolidação da tecnocracia, a mobilidade social reduz-se. Este fato é reforçado dado que os tecnoburocratas tem contatos frequentes com os membros de sua própria classe social, resultando em maiores oportunidades para seus próprios filhos, e lembrando que o acesso a tais oportunidades requer um nível elevado de educação formal, que se encontra em grandes níveis na classe média e na classe alta.

O conceito de tecnoburocracia vem do de técnico, sendo o governo dos técnicos. É o sistema político que está sob o comando dos técnicos, sejam eles economistas, engenheiros, administradores públicos, privados ou até mesmo os militares. Podendo ser considerada um tipo de oligarquia e opondo-se à democracia.

De fato, o sistema é antidemocrático, onde o técnico assume o poder não pelo voto do povo, mas por sua capacidade técnica, com suas decisões sendo tomadas a partir de sua racionalidade, e não em função da consulta ao povo. Sendo esses critérios definidos pela própria tecnoburocracia, já que o povo é visto como incapaz de tomar decisões de natureza técnica, e por isso, o governo dos povos, se torna um problema técnico, que deve ser resolvido por economistas, administradores profissionais ou militares tecnicamente capazes.

Os políticos se mantém apenas por tradição, por conveniência ou porque os ideais democráticos ainda fazem um sentido, mas cada vez mais eles são desmoralizados e definidos como incompetentes ou desonestos (que não deixa de ser uma verdade), e não apenas os políticos, a própria imprensa perde sua importância, se as decisões são técnicas, não é necessária a liberdade de imprensa, esta só deveria ter a função de informar e discutir os problemas que são técnicos, os partidos não são necessários, já que várias ideologias só serviriam de obstáculo para a tecnoburocracia. Na tecnoburocracia, o segredo é essencial para a administração do poder público, com apenas os tecnoburocratas tendo acesso as informações necessárias às decisões políticas.

A utilização do termo tecnoburocracia, ao invés de tecnocracia, advém do fato de que esta primeira é mais completa e menos favorável ideologicamente a este sistema, com tecnoburocracia sendo associada a visão errônea de ineficiência dos administradores e tecnoburocratas, já que esta pode ser confundida com uma certa simpatia e não crítica ao sistema tecnoburocrático.

A tecnoburocracia é um sistema tanto político quanto econômico para qual o capitalismo tende. Do ponto de vista econômico, é o sistema do grande Estado e das empresas burocráticas,

sendo elas públicas ou privadas, com o capitalismo monopolista sendo a fase de transição entre capitalismo e tecnoburocracia, com seu sistema econômico baseado no planejamento e administração racional, não só a nível do grande Estado, mas das empresas e do próprio exército.

O objetivo não é mais o lucro máximo, e sim a produção máxima, esta última se refletindo em desenvolvimento econômico, eficiência e consumo, para as empresas, isso se reflete em crescimento, aumento de poder, de capital, aumento de prestígio pelos administradores. O sistema é baseado no conhecimento técnico, sendo dirigido por economistas, engenheiros, administradores, privilegiando seus semelhantes e manipulando as massas através dos meios de comunicação, determinando o que vai ser produzido em massa, manipulando os desejos através do marketing e da propaganda, refletindo uma sociedade industrialmente tecnificada, com a automação em seu auge, sendo mais eficiente que seus antecessores, mas ainda sim apresentando ineficiências.

4 A LEI DE WAGNER COMO UMA EVIDÊNCIA DO CRESCIMENTO DA TECNOBUROCRACIA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

4.1 INTRODUÇÃO

Primeiramente, o artigo escolhido para verificar a validade da Lei de Wagner para um conjunto de países, está analisando os países em um período bem específico da história, que é o do final dos anos 1980. Esse período apresenta um aumento significativo da participação do Estado no PN**B** dos países, explicado em parte a partir do consenso keynesiano e por ser um período de pós-guerra, onde os países estão se recuperando da **S**egunda Guerra Mundial.

Para impulsionar essa recuperação, os países aumentaram a participação relativa do Estado na economia, a partir da expansão do gasto público, tudo isso para garantir a recuperação da devastação causada pela guerra.

Dito isso, parte da validade da Lei de Wagner pode ser explicada por a análise ser durante esse período específico da história. Entendendo o contexto da análise e suas implicações, vamos para a apresentação da Lei.

4.2 DA LEI

A Lei de Wagner, de Adolph Wagner está relacionada a literatura de finanças públicas, onde o autor demonstra que há uma relação positiva entre crescimento do setor público e o da renda nacional, significando uma tendência de aumento das despesas governamentais no longo prazo mais que proporcional ao aumento da produção, já que o aumento da renda nacional levava ao crescimento da demanda por bens e serviços pelo Estado.

Existem diversos estudos que tentam explicar e definir quais são os determinantes do tamanho do Estado em diferentes países. Estes estudos focam em aspectos que definem o tamanho do governo em relação à renda nacional, mas para uma análise mais profunda é

necessário entender quais os determinantes do tamanho do Estado em determinado período e qual é sua dinâmica temporal.

É perceptível que o aumento do tamanho do Estado está ligado ao aumento do dispêndio ao longo do tempo, existem diversas explicações para o porquê isso acontece, para nós neste trabalho, uma das explicações é a da emergência da tecnoburocracia nos países, com seus governos tendo como meta sempre o desenvolvimento econômico eficiente, uma prova de que isso realmente ocorre pode ser encontrada na validade da Lei de Wagner.

4.3 J. ALBANO SANTOS, HERBER E A VERIFICAÇÃO DA LEI

José Albano Santos, economista e professor universitário, discorre sobre a Lei em seu artigo intitulado "A Lei de Wagner e a realidade das despesas públicas" de 1986, onde esta Lei, nas palavras do próprio autor, é fruto da análise de observações empíricas realizadas em nações civilizadas e progressivas em um dado período da civilização, recorrendo a comparações no tempo e no espaço que demonstraram um desenvolvimento regular das atividades do Estado e da atividade pública exercida pelo mesmo em diversas administrações autônomas.

Este crescimento se manifesta de forma extensiva ou intensiva, onde na medida que o progresso industrial avança, o setor público vai gradualmente aumentando sua participação nas atividades econômicas, e ao mesmo tempo desenvolve de maneira cada vez mais completa e perfeita as tarefas relativas ao seu conjunto de atividades.

Sendo assim, os efeitos associados à industrialização (que como exemplo se tem a concentração urbana) e a crescente densidade demográfica nas cidades demandam uma crescente atividade dos entes públicos nas mais variadas áreas.

Wagner aponta até mesmo os casos da justiça, segurança, defesa e diplomacia, além de aferir que o Estado cada vez mais está presente em questões relacionadas a cultura e ao bem-estar, afirmando assim uma expansão absoluta dos gastos públicos. Deve-se considerar se essa expansão dos gastos públicos se reflete também na expansão relativa da atividade do setor público nos países.

Segundo Wagner, a resposta é positiva, já que em relação ao Estado, além dos gastos, cresce também a sua importância relativa, ou seja, uma porção relativa cada vez maior e mais

importante das necessidades coletivas de uma sociedade civilizada e progressiva são satisfeitas pelo Estado, e não por outras economias privadas ou coletivas.

Assim, para J. Albano Santos, uma interpretação atualizada da Lei de Wagner formula-se da seguinte forma: nos países onde ocorre o processo de industrialização, à medida que se aumenta a captação dos rendimentos, cresce a importância do setor público em relação ao aumento na atividade econômica.

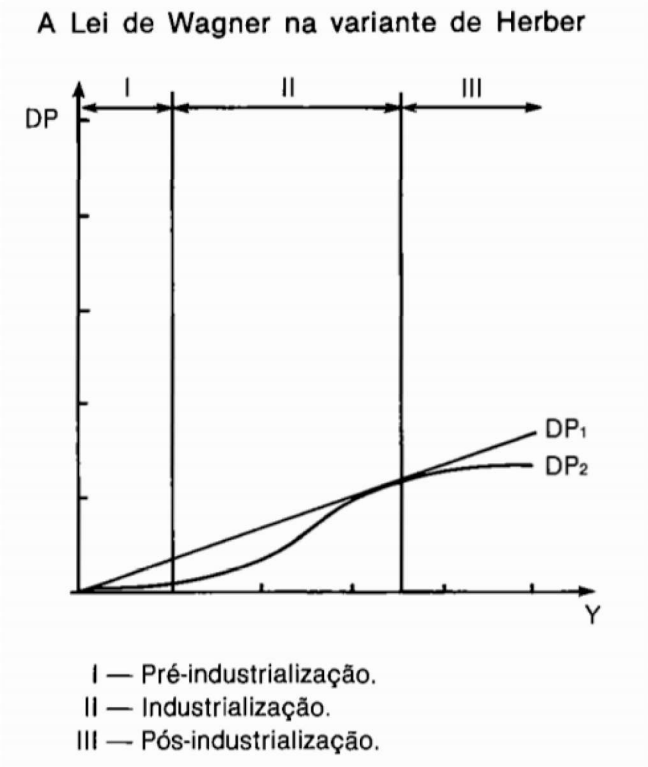
Devemos, entretanto, levar em consideração que a aplicabilidade da Lei de Wagner se dá no âmbito da fase concreta do desenvolvimento econômico (industrialização), por este ser o período em que o autor se esforçou para analisar e, por outro lado, não considerar o contexto e desenvolvimento da Lei de Wagner pode nos levar a crer que em maior ou menor prazo, o Estado pode necessariamente abarcar a totalidade da atividade econômica do país.

Dentro deste contexto, J. Albano Santos utiliza a definição de Bernard Herber em seu livro intitulado "Modern public finance, 1979", definindo três estágios do desenvolvimento econômico: pré-industrialização, industrialização e pós-industrialização, onde a importância relativa das despesas públicas tende a declinar nos países que se encontram no primeiro e terceiro estágios definidos.

Na fase pré-industrial, a sociedade em tese deve prioritariamente acumular recursos para a satisfação de seus consumos mais básicos (alimentação, vestuário), demonstrando um baixo nível de desenvolvimento nos países que se encontram nessa fase, já que estes serviços tradicionalmente são provisionados pelo setor privado. Na medida que aumenta essa necessidade de recursos a partir do maior nível de industrialização, os serviços começam a ser provisionados também pelo setor público (como transportes, comunicação, educação), aumentando a participação relativa do setor público na economia. Satisfeita a demanda por tais bens e serviços, os acréscimos de rendimento da sociedade, uma vez que quando se supera tais necessidades a mesma já se encontra na pós-industrialização, são cada vez mais concentradas no setor privado, onde o setor público em tese não precisaria mais atuar em tais atividades.

Assim, a Lei de Wagner, como definida por Herber pode ser ilustrada graficamente (Figura 1). Onde a linha DP2 mostra a flutuação do ritmo de crescimento da importância relativa das despesas do setor público (DP) ao longo dos três estágios de desenvolvimento econômico, em comparação com a linha DP1, que mostra a situação em que o setor público mantém uma proporção constante do produto nacional (Y).

FIGURA 1



Fonte: Herber (1979)

4.4 DUAS ANÁLISES

Após expostas algumas definições da Lei de Wagner, se faz necessário testar tais definições para fazermos um comparativo com a emergência da tecnoburocracia. Em seu artigo, J. Albano Santos utiliza duas perspectivas diferentes para alcançar esse objetivo: a cronológica e a transversal.

4.4.1 Análise cronológica

Primeiramente, este tipo de análise enfrenta algumas dificuldades, como qualquer abordagem existente, começando pela não disponibilidade de um significativo número de séries estatísticas suficientemente longas que nos permitem tirar conclusões mais decisivas a respeito do objeto analisado (insuficiência que se agrava pelo caráter especulativo de algumas séries)[1].

Dito isso, é razoável reconhecer que os dados disponíveis a respeito da evolução secular da importância relativa das despesas do setor público de Portugal, França, Reino Unido e EUA (demonstrados nos quadros 1, 2, 3 e 4) não contradizem a Lei de Wagner, na verdade elas corroboram com a Lei.

QUADRO 1

[1] Segundo o autor, tais séries se encontram nas diversas obras publicadas a respeito do assunto, como em Peacock, A.; Wiseman, J. (1961); Andie, S.; Veverka, J. (1964); Gupta, S. (1967); Musgrave, R. (1969); Bird, R. (1970); Reddy, K. (1970); Gottman, 1.; Mahar, D. (1971); Mahar, D.; Resende, F. (1975); Ganti, S.; Kolluri, B. (1979); Mann, A. (1980); Pluta, J. (1979 e 1981); Andre, C.; Delorme, R. (1983), ou Santos, J. Albano (1984).

Portugal

Ano	DP	PNB	DP/PNBpm — Percentagem	Elasticidade (1)
	10^6 escudos			
1880	34	(2) 213	16	1.5
1890	51	(2) 282	18	0.5
1900	57	(2) 351	16	0.9
1910	70	(2) 442	16	1.1
1920	451	(2) 2 558	18	0.7
1930	1 882	(2) 13 617	14	0.7
1940	2 422	(2) 18 823	13	1.0
1950	5 115	40 172	13	1.6
1960	11 335	71 335	16	1.2
1970	31 735	176 068	18	1.9
1980	374 780	1 198 703	31	-

(1) Elasticidade das despesas públicas em relação ao PNB durante a década iniciada no ano de referência.
(2) Valor tendencial.

Fonte: Cf. Santos, J. Albano (1984), «A evolução das despesas públicas em Portugal — aspectos de longo prazo», in *Estudos de Economia,* vol. IV, n.º 4, Julho-Setembro 1984. (Exceptua-se o valor do PNB para 1980, retirado de OCDE, *National Accounts 1970-1982,* vol. II, Paris, 1984).

QUADRO 2

França

Ano	DP	PNB	$\frac{DP}{PNB} \times 100$	Elasticidade (1)
	10^6 francos			
1880	0.042	0.287	14.6	0.4
1890	0.043	0.301	14.3	1.0
1900	0.049	0.342	14.3	1.5
1909	0.056	0.374	15.0	2.6
1920	0.454	1.386	32.8	0.4
1930	0.760	3.467	21.9	2.7
1938	1.046	3.950	26.5	1.5
1950	35.214	85.329	41.3	1.2
1960	114.852	240.575	47.7	1.1
1970	304.021	592.523	51.3	0.8
1980	1 291.452	2 784.206	46.3	-

(1) Elasticidade das despesas públicas em relação ao PNB durante a década (ou período aproximado) iniciada no ano de referência.

Fontes: Até 1970 (inclusive), André, C., Delorme, R., *The long run growth of public expenditure in France,* in *Public Finance,* nr. 1-2/1978, vol. XXXIII.

OCDE — 1980, *National Accounts 1970-1982,* vol. II, Paris, 1984.

QUADRO 3

Reino Unido

Ano	DP	PNB	$\frac{DP}{PNB} \times 100$	Elasticidade (1)
	10^6 libras			
1890	130	1 472	8.8	3.5
1900	280	1 944	14.4	3.0
1910	272	2 143	12.7	2.6
1920	1 529	6 070	26.2	1.0
1930	1 144	4 386	26.0	1.8
1938	1 587	5 294	29.9	1.5
1950	4 539	11 636	39.0	0.7
1960	(2) 8 459	(1) 25 691	32.9	1.7
1970	(2) 23 174	(1) 51 489	45.0	0.9
1980	(3) 97 086	(4) 222 605	42.8	-

(1) PIBpm (cf. OCDE, *National Accounts 1953-1982*, vol. I, Paris, 1984).
(2) Conjunto das despesas correntes e da FBCF (cf. OCDE, *National Accounts 1960-1977*, vol. II, Paris, 1979).
(3) Idem (cf. OCDE, *National Accounts 1970-1982*, vol. II, Paris 1984).
(4) Cf. OCDE, *National Accounts 1970-1982*, vol. II, Paris, 1984.
(5) Módulo da elasticidade das despesas públicas relativamente ao PNB durante a década iniciada no ano de referência.

Fontes: Salvo indicação em contrário, Peacock, A.; Wiseman, J., *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, George Allen & Unwin, Ltd., London, 1967.

QUADRO 4

Estados Unidos da América

Ano	DP	PNB	$\frac{DP}{PNB} \times 100$	Elasticidade (1)
	10^6 dólares			
1890	0.8	13	6.2	1.6
1902	1.5	20	7.5	1.0
1913	3.2	41	7.8	2.3
1922	9.3	74	12.6	0.3
1929	10.7	103	10.4	22.2
1940	17.6	100	17.6	1.4
1950	65.9	285	23.1	1.3
1960	136.1	504	27.0	1.3
1970	313.6	974	32.2	1.1
1980	917.9	2 651	34.6	-

(1) Módulo da elasticidade das despesas públicas em relação ao PNB durante a década (ou período aproximado) iniciada no ano de referência.

Fontes: Até 1970 (inclusive), Musgrave, R.; Musgrave, P., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Inc., 1980.
OCDE — 1980, *National Accounts 1970-1982*, vol. II, Paris, 1984.

A partir disso, em cerca de um século, as despesas do setor público expressas em porcentagens do PNB, passaram de cerca de 16 para 31 em Portugal [2], de 14 para 46 na França, de 8 para 42 no Reino Unido, e de 6 para 3 nos EUA, demonstrando saltos de 15, 32, 34 e 28 pontos percentuais respectivamente.

Os gráficos da Figura 2, referentes aos quatro países elucidam bem o crescimento das despesas do setor público em relação ao PNB ao longo do período analisado. Por outro lado, em relação aos elementos demonstrados, os países que possuem um maior nível de desenvolvimento apresentam uma elasticidade das despesas do setor público em relação ao PNB maior do que em relação a Portugal, conforme o Quadro 5 [3] [4].

QUADRO 5

[2] Segundo Albano Santos (1984), os valores apresentados para Portugal se referem ao conceito de despesa pública, não sendo comparáveis aos valores dos demais países (mas como se trata de uma análise dinâmica, o problema se atenua consideravelmente).

[3] O autor toma Portugal como país menos desenvolvido.

[4] O autor salienta que, na perspectiva da verificação empírica da lei de Wagner, não é indiferente a opção metodológica que se tome para o cálculo da elasticidade das despesas públicas. Sobre este problema, vejam-se Gallman, I. (1968), Michas, N. (1975}, ou Le Pen, C. (1983). Os interessados no confronto destas elasticidades com as verificadas, em anos recentes, nos diversos países da OCDE poderão recorrer, entretanto, a OCDE (1978).

Elasticidade das despesas do sector público em relação ao PNB

Período	Portugal	França	Reino Unido	Estados Unidos da América
1890-1980	1.7	3.2	4.8	5.6
1890-1940 (*)	0.7	1.9	4.3	3.1
1940 (*)-1980	2.5	1.7	1.4	2.0

(*) 1938, para a França e para o Reino Unido.

Fonte: Quadros n.º 1-A, 2-A, 3-A e 4-A.

FIGURA 2

Dinâmica da relação entre as despesas do sector público e o PNB

Figura 2.1 — Portugal

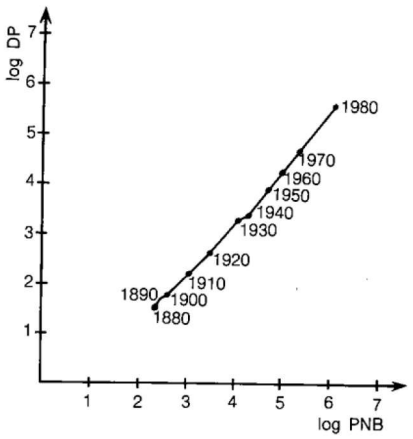
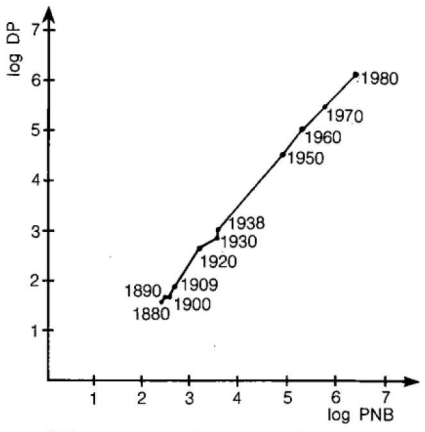


Figura 2.2 — França (1)



(1) Por questão de escala, os logaritmos foram aplicados ao produto das variáveis por 1000.

Figura 2.3 — Reino Unido

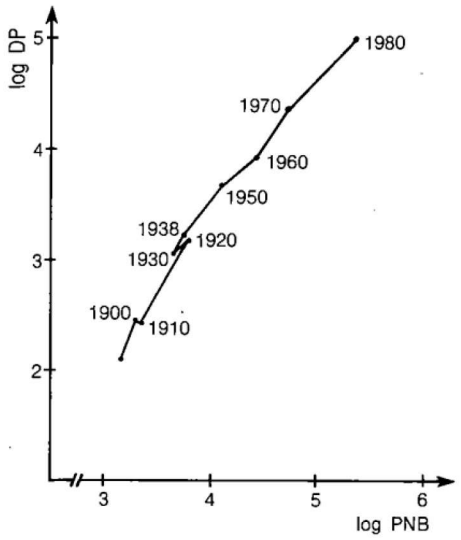
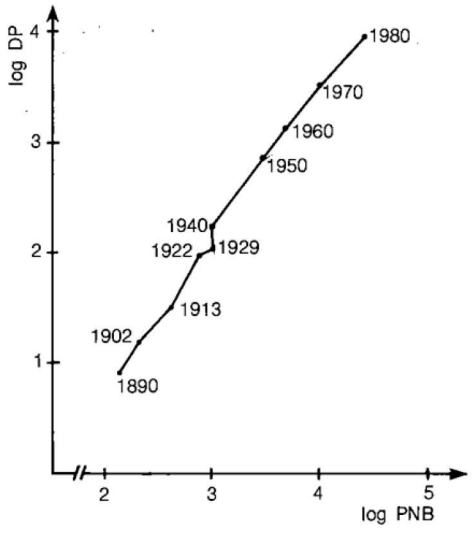


Figura 2.4 — EUA (2)



(2) Por questão de escala, os logaritmos foram aplicados ao produto das variáveis por 10.

A partir do Quadro 5, observa-se um maior decrescimento da elasticidade dos gastos públicos em relação ao PNB dependendo do nível de desenvolvimento dos países: para os desenvolvidos, a elasticidade é maior na primeira metade do período analisado, enquanto para Portugal ela demonstra o contrário.

Segundo o autor, Portugal, que foi objeto de estudo apresenta uma relativa intensificação industrial na segunda metade do período, enquanto os outros países já haviam atingido o auge do processo. Dessa relação, é factível constatar uma correlação positiva entre o ritmo de crescimento das despesas públicas com o nível de desenvolvimento industrial.

Ou seja, com relação aos elementos apresentados, a relação positiva que se observa entre os parâmetros que definem a evolução das despesas públicas nos países e alguns traços da dinâmica de desenvolvimento industrial deles, parecem comprovar a hipótese de Lei de Wagner.

Mesmo assim, é importante salientar a precariedade dessa afirmação, tendo em vista a limitação dos elementos utilizados. Para fortalecer essa conclusão a respeito da validade da Lei de Wagner, o autor faz um contraponto dessa conclusão com uma análise complementar, a partir de uma perspectiva transversal.

4.4.2 Análise transversal

As análises do tipo transversal são tidas como inadequadas para a verificação da Lei de Wagner. Onde Richard Bird salienta que:

> "[...] não há nada, em qualquer formulação concebível da «lei» de Wagner que nos diga que o país A deve ter um rácio das despesas públicas maior que o país B simplesmente porque o nível da capitação média do rendimento é mais alto em A do que em B num dado momento do tempo. A «lei» apenas sustenta que o rácio subirá em A (e em B) à medida que a capitação do rendimento se elevar, e um rácio crescente no tempo é bem diferente de um rácio maior num dado momento do tempo. As inferências extraídas de comparações transversais a nível internacional são, pois, em princípio, completamente irrelevantes como testes para uma hipótese cuja essência é uma postulada modificação ao longo do tempo num determinado país." BIRD (1970)

O nível de crescimento do setor público num país em um determinado período é definido por uma multiplicidade de fatores, muito além de apenas o nível de desenvolvimento econômico, sendo os fatores também: históricos, culturais, políticos, entre outros.

Por outro lado, as condições que os países apresentam durante seus processos de industrialização podem variar ao longo do tempo, fazendo com que o mesmo processo ocorra em desigual intensidade por parte do setor público, já que ocorrem em momentos diferentes.

Levando em conta tais aspectos, é passível aferir que a análise a seguir seja dotada de alguns enviesamentos que não poderíamos deixar passar, porém, não podemos considerar tal análise completamente irrelevante na perspectiva da Lei de Wagner.

Segundo o próprio Wagner, ele formulou a Lei comparando as despesas públicas em relação ao tempo e ao espaço (Wagner, 1876). Ainda mais, salienta que é preferível a utilização de dados temporais, pela maior disponibilidade de elementos estatísticos e pela facilidade em delimitar as relações causais dessas relações.

Sendo assim, é razoável admitir que uma análise a partir de uma perspectiva transversal nos é útil para a verificação da Lei de Wagner, mesmo com suas limitações. Nesse sentido, o Quadro 6 apresenta o peso das despesas do setor público no PNB para um conjunto de 74 países, nos mais variados níveis de desenvolvimento:

QUADRO 6

Importância relativa do sector público

	Países	Ano	Unidade (1)	Despesas do sector público (DP)	Produto nacional bruto (PNB)	$\frac{DP}{PNB} \times 100$	Número de ordem
1	Alemanha (RF)	1980	m M de marcos	720	1 485	48.4	68
2	Alto Volta	1979	m M de francos	41	211	19.4	22
3	Argentina	1980	M de pesos	5 401	27 894	19.3	20.5
4	Austrália	1980	m M de dólares	44	129	34.1	50
5	Áustria	1980	m M de xelins	(2) 503	988	50.9	69
6	Bélgica	1980	m M de francos	(2) 1 606	3 482	46.1	65
7	Birmânia	1980	M de xiats	6 119	38 609	15.8	13
8	Bolívia	1980	m M de pesos	17	121	14.0	6.5
9	Brasil	1980	m M de cruzeiros	2 506	12 760	19.6	23
10	Burundi	1980	m M de francos	17	85	20.0	24
11	Camarões	1980	m M de francos	221	1 679	13.1	4
12	Canadá	1980	m M de dólares	(2) 120	294	40.8	60
13	Chile	1980	m M de pesos	301	1 039	28.9	35.5
14	Colômbia	1980	m M de pesos	144	1 181	12.1	3
15	Costa do Marfim	1980	m M de francos	681	2 222	30.6	41
16	Costa Rica	1980	m M de colones	10	39	25.6	33
17	Dinamarca	1980	m M de coroas	206	364	56.5	70
18	Egipto	1979	M de libras	5 590	13 260	42.1	62
19	El Salvador	1980	M de colones	1 531	8 789	17.4	15
20	Equador	1980	m M de sucres	41	278	14.7	10
21	Espanha	1980	m M de pesetas	(2) 4 822	15 072	31.9	44.5
22	Estados Unidos da América	1980	m M de dólares	917	2 651	34.5	51
23	Etiópia	1979	M de birr	1 831	7 981	22.9	30
24	Filipinas	1980	m M de pesos	32	265	12.0	2
25	Finlândia	1980	m M de markkaa	76	183	41.5	61
26	França	1980	m M de francos	1 291	2 784	46.3	66
27	Gana	1978	M de cedis	3 164	20 938	15.1	11.5
28	Grécia	1980	m M de dracmas	(2) 564	1 768	31.9	44.5
29	Guatemala	1980	M de quetzales	1 128	7 809	14.4	9
30	Haiti	1980	M de gourdes	1 268	7 156	17.7	17
31	Holanda	1980	m M de florins	(2) 195	335	58.2	71
32	Honduras	1979	M de lempiras	868	4 168	20.8	25
33	Índia	1980	m M de rupias	180	1 277	14.0	6.5
34	Indonésia	1980	B de rupias	10	43	23.2	31
35	Irlanda	1980	M de libras	(2) 4 049	8 633	46.8	67
36	Israel	1980	m M de shekels	81	102	79.4	74
37	Itália	1980	B de liras	156	339	46.0	64
38	Jamaica	1980	M de dólares	1 985	5 078	39.0	57
39	Japão	1980	B de ienes	79	235	33.6	46
40	Lesoto	1977	M de maloti	71	331	21.4	26
41	Libéria	1980	M de dólares	281	832	33.7	47.5

	Países	Ano	Unidade (1)	Despesas do sector público (DP)	Produto nacional bruto (PNB)	$\frac{DP}{PNB} \times 100$	Número de ordem
42	Malásia	1980	m M de ringgits	15	50	30.0	38.5
43	Malawi	1980	M de de kwachas	347	968	35.8	54
44	Marrocos	1980	m M de dirhans	24	71	33.8	49
45	México	1980	m M de pesos	750	4 159	18.0	18
46	Nepal	1980	M de rupias	3 340	23 351	14.3	8
47	Nicarágua	1980	M de córdobas	6 331	20 970	30.1	40
48	Nigéria	1978	M de nairas	5 117	33 759	15.1	11.5
49	Noruega	1980	m M de coroas	(3) 166	275	60.3	72
50	Panamá	1980	M de balboas	1 163	3 448	33.7	47.5
51	Papuásia — Nova Guiné	1980	M de kinas	585	1 637	35.7	53
52	Paquistão	1980	m M de rupias	41	255	16.0	14
53	Paraguai	1980	m M de guaranis	56	552	10.1	1
54	Peru	1980	m M de soles	1 046	4 826	21.6	28
55	Portugal	1980	m M de escudos	483	1 198	40.3	59
56	Quénia	1980	m M de xelins	13	50	26.0	34
57	Reino Unido	1980	m M de libras	(2) 97	226	42.9	63
58	República Dominicana	1980	M de pesos	1 125	6 415	17.5	16
59	Ruanda	1980	m M de francos	15	108	13.8	5
60	Serra Leoa	1980	M de leones	322	1 111	28.9	35.5
61	Sri Lanka	1980	m M de rupias	27	67	40.2	58
62	Sudão	1978	M de libras	554	2 864	19.3	20.5
63	Suécia	1980	m M de coroas	325	521	62.3	73
64	Suiça	1980	m M de francos	(4) 55	177	31.0	42
65	Tailândia	1980	m M de de bahat	123	672	18.3	19
66	Tanzânia	1980	M de xelins	12	40	30.0	38.5
67	Trindade e Tabago	1979	M de dólares	3 654	9 648	37.8	56
68	Tunísia	1980	M de dinares	1 117	3 532	31.6	43
69	Turquia	1980	m M de liras	1 116	4 435	25.1	32
70	Uruguai	1980	m M de pesos novos	20	91	21.9	29
71	Venezuela	1980	m M de bolívares	55	255	21.5	27
72	Iémene (República Árabe do)	1980	M de riais	4 510	12 656	35.6	52
73	Zaire	1980	M de zaires	4 913	16 465	29.8	37
74	Zâmbia	1980	M de kwachas	1 135	3 151	36.0	55

(1) M = milhão; m M = milhar de milhão; B = bilião.
(2) Conjunto das despesas correntes e da FBCF.
(3) Inclui empresas da administração local.
(4) Compreende apenas as despesas correntes.

Fonte:

- Países da OCDE (exceto Turquia) – OCDE, National Accounts 1970-1982, vol. II, Paris, 1984;
- Restantes países: FMI, Government Finance Statistics Yearbook, VII, 1983, e International Finance Statistics, Yearbook, 1984;
- Deve-se levar em conta que a comparabilidade dos dados apresentados é afetada pelo uso de duas fontes distintas. Onde cabe salientar que as despesas públicas do setor público (do FMI) não englobam a administração local.

Primeiramente, observa-se que os valores apresentados para a importância relativa do setor público no PNB possuem um intervalo de variação mínimo de 10,1% e máximo de 79,4%, denotando assim uma grande gama de situações concretas.

Com relação a análise percentual entre a proporção do gasto em relação ao PNB, observa-se que os países que apresentam as menores proporções, são os menos desenvolvidos, enquanto os países que apresentam as maiores proporções correspondem aos mais desenvolvidos.

Disso, observamos uma possível relação entre a importância do setor público e o nível de desenvolvimento dos países, sendo relevante impor uma relativa quantificação dessa relação, avaliando sua intensidade.

Para isso, o autor estabelece relações entre as variáveis definidas por ele como indicadores da importância das despesas do setor público com variáveis que estão relacionadas com o nível de desenvolvimento econômico dos países.

Escolhemos três variáveis que são geralmente utilizadas quando falamos de despesas do setor público, mesmo que cada uma apresente suas limitações, são elas: o nível de captação do PNB, a proporção do PIB gasto com a agricultura e a captação do consumo de energia.

Para o nível de desenvolvimento, como o próprio Wagner expressamente se referiu, temos a concentração urbana e o aumento no nível de bem estar, onde para refletir esses aspectos temos outras três variáveis: o percentual da população na área urbana, a expectativa de vida ao nascer e o número de habitantes por médico.

Os valores dessas variáveis se encontram no Quadro 7 para o ano de 1980 e se referindo ao conjunto de países da amostra em análise. Acrescenta-se, para cada uma das variáveis o número correspondente à cada país, possibilitando o confronto das variáveis caso a caso com os valores do Quadro 6.

QUADRO 7

Indicadores do nível de desenvolvimento económico

(Reportados a 1980)

	Países	Capitação do PNB		Parte do PIB originado na agricultura		Consumo de energia por habitante		Parte da população urbana na população total		Esperança de vida à nascença		Número de habitantes por médico	
		Dólares EUA	Número de ordem	Percentagem	Número de ordem	Quilogramas de equivalente carvão	Número de ordem	Percentagem	Número de ordem	Anos	Número de ordem	Habitantes	Número de ordem
1	Alemanha (RF)	13 590	73	2	2.5	6 053	64	85	70	73	60	450	7
2	Alto Volta	210	6	40	54,5	33	6	10	5	39	1	48 510	73
3	Argentina	2 390	51	(1) 9	21	2 151	51	82	66	70	49	530	13.5

	Países	Capitação do PNB		Parte do PIB originado na agricultura		Consumo de energia por habitante		Parte da população urbana na população total		Esperança de vida à nascença		Número de habitantes por médico	
		Dólares EUA	Número de ordem	Percentagem	Número de ordem	Quilogramas de equivalente carvão	Número de ordem	Percentagem	Número de ordem	Anos	Número de ordem	Habitantes	Número de ordem
4	Austrália	9 820	62	(1) 5	14	7 214	66	89	72.5	74	66	560	19
5	Áustria	10 230	65	4	9.5	5 102	59	54	47.5	72	55	400	3.5
6	Bélgica	12 180	69	2	2.5	7 431	68	72	58	73	60	400	3.5
7	Birmânia	170	3	46	58.5	87	10	27	19.5	54	24.5	4 660	46
8	Bolívia	570	24	26	36.5	452	32	33	25.5	50	16.5	1 850	36
9	Brasil	2 050	47	10	24	1 102	44	68	55	63	38.5	1 700	33
10	Burundi	200	4.5	55	65	16	2	2	1	42	3.5	45 020	72
11	Camarões	670	27.5	(1) 27	38.5	154	14	35	28	47	10.5	13 670	63
12	Canadá	10 130	64	4	9.5	13 153	73	80	64.5	74	66	550	18
13	Chile	2 150	49	7	18	1 137	45	80	64.5	67	46.5	1 920	37.5
14	Colômbia	1 180	39	34	49	970	43	70	57	63	38.5	1 920	37.5
15	Costa do Marfim	1 150	37	43	57	248	20	40	34	47	10.5	21 040	68
16	Costa Rica	1 730	45.5	17	30.5	829	41	43	38.5	70	49	1 470	29
17	Dinamarca	12 950	71	(1) 4	9.5	7 971	69	84	68.5	75	71	480	9
18	Egipto	580	25	30	43	595	35	45	40.5	57	29	970	25
19	El Salvador	660	26	32	47.5	357	27	41	36	63	38.5	3 040	40
20	Equador	1 270	40	29	41	692	37	45	40.5	61	34.5	1 620	31
21	Espanha	5 400	58	8	19.5	2 914	54	74	59	73	60	460	8
22	Estados Unidos da América	11 360	66	3	5.5	11 626	71	77	61	74	66	520	11.5
23	Etiópia	140	1.5	51	62	25	3	14	11	40	2	58 490	74
24	Filipinas	690	29	26	36.5	380	31	36	30	64	41.5	7 970	52
25	Finlândia	9 720	61	0	19.5	6 351	65	62	51.5	73	60	530	13.5
26	França	11 730	68	4	9.5	5 368	63	78	62.5	74	66	580	20
27	Gana	420	17	60	69	268	22	36	30	49	14	7 630	49
28	Grécia	4 380	55	16	29	2 605	52	62	51.5	74	66	420	6
29	Guatemala	1 060	36	..	–	308	25	39	32.5	59	32	8 600	54
30	Haiti	270	10.5	..	–	88	11	28	21.5	53	22.5	8 200	53
31	Holanda	11 470	67	4	9.5	8 068	70	76	60	75	71	540	16
32	Honduras	560	22	37	51	292	23	36	30	58	30.5	3 120	41
33	Índia	240	9	50	61	210	19	22	16.5	52	20.5	3 640	43
34	Indonésia	430	19.5	54	64	266	21	20	14	53	22.5	11 530	59
35	Irlanda	4 880	57	..	–	3 770	57	58	49.5	73	60	760	22
36	Israel	4 500	56	5	14	2 813	53	89	72.5	72	55	370	2
37	Itália	6 480	59	6	16.5	3 725	56	69	56	73	60	340	1
38	Jamaica	1 040	35	10	24	1 440	47	41	36	71	52	2 830	39
39	Japão	9 890	63	4	9.5	4 649	58	78	62.5	76	74	780	23
40	Lesoto	420	17	(1) 31	45.5	..	–	12	7.5	51	18.5	18 640	67
41	Libéria	530	21	(1) 36	50	502	33	33	25.5	54	25.5	9 610	56
42	Malásia	1 620	44	24	34.5	881	42	29	23	64	41.5	7 910	51
43	Malawi	230	8	58	68	59	6	10	5	44	5.5	40 950	71
44	Marrocos	900	32	23	33	368	29	41	36	56	27.5	11 200	58
45	México	2 090	48	10	24	1 684	49	67	53.5	65	43.5	1 260	27
46	Nepal	140	1.5	57	66.5	13	1	5	3	44	5.5	30 060	69

	Países	Capitação do PNB		Parte do PIB originado na agricultura		Consumo de energia por habitante		Parte da população urbana na população total		Esperança de vida à nascença		Número de habitantes por médico	
		Dólares EUA	Número de ordem	Percentagem	Número de ordem	Quilogramas de equivalente carvão	Número de ordem	Percentagem	Número de ordem	Anos	Número de ordem	Habitantes	Número de ordem
47	Nicarágua	740	30	24	34.5	362	28	53	45.5	56	27.5	1 800	35
48	Nigéria	1 010	34	63	70	169	16	13	9	49	14	12 550	61
49	Noruega	12 650	70	5	14	11 928	72	53	45.5	75	71	520	11.5
50	Panamá	1 730	45.5	(1) 10	24	1 623	48	54	47.5	70	49	980	26
51	Papuásia — Nova Guiné	780	31	53	63	392	26	18	13	51	18.5	13 590	62
52	Paquistão	300	14	46	58.5	22	4	28	21.5	50	16.5	3 480	42
53	Paraguai	1 300	41	30	43	300	24	39	32.5	65	43.5	1 710	34
54	Peru	930	33	18	32	807	40	67	53.5	58	30.5	1 390	28
55	Portugal	2 370	50	13	28	1 822	50	31	24	71	52	540	16
56	Quénia	420	17	38	52.5	208	18	14	11	55	26	10 500	57
57	Reino Unido	7 920	60	2	2.5	5 363	62	91	74	73	60	650	21
58	República Dominicana	1 160	38	27	38.5	517	34	51	43	61	34.5	4 020	45
59	Ruanda	200	4.5	40	60	28	5	4	2	45	7	31 510	70
60	Serra Leoa	280	12.5	(1) 31	45.5	166	15	22	16.5	47	10.5	18 280	66
61	Sri Lanka	270	10.5	32	47.5	201	17	27	19.5	66	45	7 170	47
62	Sudão	410	15	(1) 38	52.5	101	12	25	18	46	8	8 800	55
63	Suécia	13 520	72	3	5.5	5 223	60.5	87	71	75	71	490	10
64	Suiça	16 440	74	..	–	5 223	60.5	58	49.5	75	71	410	5
65	Tailândia	670	27.5	40	54.5	370	30	14	11	63	38.5	7 180	48
66	Tanzânia	280	12.5	57	66.5	69	9	12	7.5	52	20.5	17 560	65
67	Trindade e Tabago	4 370	54	(1) 2	2.5	7 312	66	21	15	72	55	1 490	30
68	Tunísia	1 310	42	17	30.5	652	36	52	44	60	33	3 690	44
69	Turquia	1 470	43	41	56	779	39	47	42	62	36	1 630	32
70	Uruguai	2 210	52	10	24	1 160	46	84	68.5	71	52	540	16
71	Venezuela	3 630	53	6	16.5	3 039	55	83	67	67	46.5	950	24
72	Iémene (República Árabe do)	430	19.5	(1) 28	40	62	8	10	5	42	3.5	11 670	60
73	Zaire	220	7	30	43	107	13	34	27	47	10.5	14 780	64
74	Zâmbia	560	23	11	27	733	38	43	38.5	49	14	7 670	50

(1) 1961.

(..) Desconhecido.

Fonte: Banque Mondiale, Repport sur le développement dans le monde, 1982 e 1983, Washington, DC.

Para uma primeira análise dos dados, o autor elaborou alguns diagramas de dispersão, que nas palavras dele foi "suprimido" para não sobrecarregar o texto.

Essa análise, confirma a existência de correlações com sentido e intensidade diversas entre as variáveis analisadas. Mais precisamente, apontam uma correlação negativa entre a importância das despesas públicas em relação a duas variáveis: a proporção do PIB destinado

à agricultura e o número de habitantes por médico, enquanto as restantes apresentaram correlação positiva.

Deste modo, para quantificar as correlações encontradas pelo autor, foi calculado o coeficiente de Spearman de correlação, obtendo-se os seguintes valores:

FIGURA 3

a) Capitação do consumo de energia	+ .63
b) Parte do PIB originada na agricultura	— .62
c) Capitação do PNB	+ .58
d) Esperança de vida à nascença	+ .57
e) Número de habitantes por médico	— .53
f) População urbana em percentagem da população total	+ .44

Fonte: J. Albano Santos, A Lei de Wagner e a realidade das despesas públicas.

Dessa relação é factível aferir algum nível de realidade à Lei de Wagner atualmente. Mesmo que a Lei tenha como principal domínio o período de industrialização, não sendo aplicável para países situados em outras fases de desenvolvimento.

A amostra em análise possui países em situações tanto pré quanto pós-industriais: vários países com captação do rendimento menor que 250 dólares e países onde o rendimento ultrapassa os 16000 dólares.

Aferir valores que possibilitem definir a fase de industrialização de cada um dos países é uma tarefa obtida através de uma boa arbitrariedade, sendo que é muito difícil delimitar qual a fase de industrialização de cada país. Neste contexto, o autor define a hipótese de que o período em questão tem lugar entre os 1000 e 10000 de captação do rendimento.

Definem-se então, três grupos de países da amostra apresentada [5]: os países da fase pré-industrial (onde a captação do PNB é inferior a 1000 dólares), os países em industrialização (onde a captação do PNB se situa entre os 1000 e 10000 dólares) e os países no período pós-industrial (com captação do PNB acima dos 10000 dólares).

[5] Estes três grupos têm dimensões diferentes: 33, 30 e 11 países, respectivamente. Reconheça-se que esta partição arbitraria pede conduzir, nalguns casos concretos, a situações algo insólitas (v. g., o Japão e o Reina Unido são tornados como países em industrialização, enquanto o Canada e a Noruega são situados no grupo dos países pós-industriais).

Para testarmos a validade da Lei de Wagner, temos que verificar a intensidade da associação entre as variáveis em causa para cada um dos três grupos. Utilizando o coeficiente de Spearman de correlação ordinal, obtemos o Quadro 8.

QUADRO 8

Indicadores de desenvolvimento	Países pré-industrializados	Países em industrialização	Países pós-industriais
Capitação do consumo de energia	+ .22	+ .71	— .05
Parte do PIB originada na agricultura	— .17	— .63	+ .39
Capitação do PNB	+ .17	+ .65	+ .15
Esperança de vida à nascença	+ .09	+ .72	+ .39
Número de habitantes por médico	+ .05	— .55	+ .09
População urbana em percentagem da população total	+ .08	+ .23	+ .15

(*) Determinados com base nos números de ordem correspondentes, de harmonia com os quadros n.os 2 e 3.

Analisando os valores do quadro acima, verificamos que a correlação só assume uma intensidade significativa para os países em industrialização. Onde com relação a estes, os valores do coeficiente são relativamente superiores aos que, anteriormente haviam apresentado intensidades proporcionais no conjunto da amostra (com a única exceção sendo a parte da população urbana na população total).

Fica claro para nós que nos países em outra fase de desenvolvimento que não a industrialização, os coeficientes utilizados apontam uma inexistência de qualquer correlação, ou até mesmo apresentam valores anômalos, onde o autor ressalta o indicador "Número de habitantes por médico"[6].

Isto é: o peso das despesas públicas no PNB estabelece, com os indicadores utilizados, uma correlação quase nula no primeiro estágio de desenvolvimento definido como pré-industrial; no segundo estágio, está correlação se intensifica e assume um nível significativo no

[6] Estes valores "anômalos" são passíveis de serem interpretados como uma inversão do sentido da correlação nos países pós-industriais, fenômeno compatível com a tese de Herber. Resultados consistentes com esta hipótese são obtidos, por exemplo, em Beck, M. (1976), Musgrave, R.; Musgrave, P. (1980), ou Gould, F. (1983). Sabre a implfcita especificidade das despesas públicas nas sociedades pós-industriais, veja-se Peacock, A (1979-a ou 1979-b) ou Solano, P. (1983). No que respeita a ausência de correlação nos países pré-industriais, resultados conjugáveis são obtidos, por exemplo, em Lall, S. (1969), ou Musgrave, R.; Musgrave, P. (1980).

período de industrialização; e volta a ser quase nulo na fase subsequente de pós-industrialização.

Nestas circunstâncias, o resultado demonstra um reforço ao resultado da análise anterior, sendo compatível com a variante formulada por B. Herber para a Lei de Wagner.

4.4.3 Conclusão dos testes da Lei:

Face as análises desenvolvidas anteriormente, nas palavras do autor é lícito concluir que a realidade apresentada pelos elementos disponíveis na análise, corrobora, com razoável margem de segurança a tese subjacente à Lei de Wagner, particularmente na versão apresentada por B. Herber.

A aderência apresentada entre a lei e os dados reunidos numa perspectiva cronológica evidenciou-se igualmente na perspectiva transversal, tendo uma conexão significativa entre as variáveis propostas por B. Herber e os elementos reunidos a respeito do elevado número de países nos mais variados estágios de desenvolvimento.

Vale ressaltar mais uma vez o fato de que análises desse tipo apresentam reconhecidas insuficiências e não consentem com conclusões decisivas. Assim, é indispensável salientar a conveniência da utilização dos resultados que se obtenham desse domínio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta monografia avaliamos a emergência de uma nova classe social dominante e de um novo modo de produção, respectivamente a tecnoburocracia e o modo de produção estatal. Para isso, utilizamos a concepção de burocracia proposta por Max Weber, e a interpretação de Maurício Tragtenberg para definir esse processo de racionalização da sociedade e de como a burocracia se torna uma forma de organização e poder.

Também abordamos a definição de tecnoburocracia proposta por Bresser Pereira, que parte do princípio de que a burocracia vem se tornando cada vez mais presente no Estado moderno e nas empresas capitalistas, substituindo o capitalismo clássico por um modo de produção estatal, onde o Estado se torna cada vez mais presente na economia e na vida das pessoas.

Para confirmar tal fato, utilizamos um artigo de J. Albano Santos que apresenta um estudo empírico a respeito da Lei de Wagner, demonstrando que sim (dadas as limitações do método), o aumento crescente do gasto do Estado na economia corrobora com as premissas do surgimento do modo de produção tecnoburocrático.

É evidente que existem inúmeros outros fatores que explicam ou refutam o surgimento da tecnoburocracia, mas é evidente que a burocratização e o controle dos meios de produção e consequente aumento crescente dos gastos do Estado nos confirma, em alguma medida que as bases do capitalismo clássico se transformaram.

REFERÊNCIAS

BIRD, R. **The growth of government spending in Canadá, Canadian Tax Foundation**. Toronto, 1970.

BIRD, R. **Wagner's Law of Expanding State Activity**. 1971.

ELLUL, J. **A Técnica e o novo desafio do século**. LA TECHNIQUE ET L'ENJEU DU SIÉCLE, 1954. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

FARIA, J. H. D. **Weber e a sociologia das organizaçõe**s. 1. ed. Revista de Administração, v. 18, 1893.

GALBRAITH, J. K. **O novo Estado industrial**. Primeira Edição norte americana (1967). ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1968.

LAPASSADE, G. **Organizaçõe**s e **instituiçõe**s. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

LAZARTE, R. **Ciência e valore**s. Rio de Janeiro: Ciência e valores, 1996.

MERTON, R.; OUTROS, E. **Reading in Bureaucracy**. Washington: Free Press, 1952.

MIRANDA, Daniel Estevão Ramos. Bresser-Pereira: Pensamento Como Ação Política. 2014. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos. 2014.

PEREIRA, L. C. B. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

SANTOS, J. A. **A Lei de Wagner e a realidade das despesas públicas.** Estudos de Economia, vol nº 2, 1986.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

WAGNER, A. **Finanzwissenschaft**. Tradução frencesa, sob o título Traité de la science des financesm por V. Giard & E. Brière, Paris,. ed. Leipzig e Heidelberg: v. IV, (1871-1872).

WAGNER, A. **Grundlegung der politischen oekonomie**. Tradução francesa, sob o título Les fundements de l'économie politique. ed. Leipzig: v. 2, 1876.

WAGNER, R.; WEBER, W. **Wagner's Law, fiscal institutions and the growth of government**. 1°. ed. National Tax Journal, v. XXX, 1977.

WEBER, M. **O político e o cientista**. 2°. ed. Lisboa: Presença, 1973.

WEBER, M. **Economía y sociedad:** esbozo de sociologia compreensiva. 2°. ed. Ciudad de México: DF: Fondo de cultura econòmica, v. 2, 1974.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. 5°. ed. Rio de Janeiro: LTC editora, 1982.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1989.

WEBER, M. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. UnB, 2004.