



BUROCRACIA E SUPEREXPLORAÇÃO: determinantes da organização estatal dependente

PAIVA, Beatriz Augusto de¹

LUZ, Davi Antunes da²

RESUMO: As estruturas estatal e produtiva latino-americana e, por conseguinte, a brasileira são indistintamente ligadas ao desenvolvimento do capitalismo. Desde a colônia até os dias de hoje, a criação e transferência de valor e aproveitamento produtivo do valor excedente nas economias periféricas fazem parte da estrutura de produção e consumo de mercadorias, porém, com boa parte da realização do valor sendo concluída nas economias centrais do capital. Neste sentido, para concretizar esta estrutura de divisão e dominação da produção pelo capital (nacional e internacional associados), organizam-se nas economias dependentes tipificadas burocracias estatais como agentes correlatos de administração da produção do valor e das principais atividades-fim da reprodução social. Assim, o presente trabalho busca realizar uma análise lacônica da estrutura estatal dependente latino-americana, destacando no aparato burocrático um dos principais determinantes para a concretização da superexploração na periferia do capital.

PALAVRAS-CHAVE: burocracia; superexploração; Estado dependente.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe uma análise sobre a relação entre a dinâmica de extração de valor nas economias dependentes e as características do Estado capitalista latino-americano e brasileiro que se subordinam a este processo. Busca-se, todavia, uma dimensão específica desta conformação do Estado dependente, problematizando particularidades no âmbito da relação entre burocracia e produção de valor, ao tempo que articula algumas características formais (com tendências universalizantes) frente às particularidades estruturais do Estado latino-americano.

Tal elaboração decorre de projeto de pesquisa coletiva, que aglutina docentes e discentes da graduação e pós-graduação em Serviço Social, dedicados a pensar a realidade

¹ Professora da Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Instituto de Estudos Latino-Americanos, Florianópolis, SC, Brasil. beatriz.paiva@ufsc.br.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGSS/UFSC), Florianópolis, SC, Brasil. antunnesdavi@gmail.com.

brasileira especialmente, mas sobretudo sua inserção regional como país latino-americano, no contexto das transformações da produção capitalista dependente na região. Cronologicamente, busca sintetizar os elementos ontogenéticos ditados pela transição colonial rumo à modernização capitalista, analisando ao longo do tempo os elementos que reproduzem o legado colonial contemporaneamente, marcados sobretudo pela violência sem fim do trabalho escravo, e a expressão coetânea máxima do trabalho latino-americano: o trabalho superexplorado.

Conforme complexifica-se o modo de produção capitalista, desde o Séc. XIX, e suas estruturas se alargam, encapsulando cada vez mais tanto em termos políticos como econômicos outros grupos além de sua estrutura formal de controle, processa-se no capitalismo uma divisão daquilo que seria 'sociedade política', representada pelo Estado, e a 'sociedade civil' formada por "indivíduos, de espírito empresarial, movida pelo autointeresse de seus componentes", com um em contraposição ao outro, regulando-se mutuamente (PEREIRA, 2020, p. 89), ainda que de maneira aparente, conformadas pelo 'império das leis'. Assim, por meio de crescente regulação e de interesses e atuação compartilhados, esta divisão passa a ser garantida pela formação dos Estados nacionais, bem como, no destempo de uma contraditória simultaneidade, da própria conformação da produção, reprodução social e distribuição dependente.

O longo ciclo histórico de formação dos Estados capitalistas - sob hegemonia burguesa - e suas versões subsoberanas (OSÓRIO, 2014) engendra intrincada dinâmica político-ideológica de cariz administrativo, que faz repousar nas organizações burocráticas uma potência mediadora, capaz de acachapar de diversas maneiras os componentes mais explosivos e aglutinadores dos trabalhadores que emergem da luta de classes.

A reflexão desenvolvida neste trabalho se dedica a problematizar a relação entre o processo de extração de valor que sustenta o capitalismo de tipo dependente e as raízes patrimonialistas da burocracia moderna, como expressões aparentemente díspares, porém, totalmente unificadas do poder estatal no Brasil, conferindo, conforme perspectiva aqui expressada, um lugar igualmente estratégico nos processos de acomodação e controle dos antagonismos de classes, aperfeiçoando continuamente o aparato estatal para amortecimento do conflito social, e diretamente para dominação social do capital sobre o trabalho.

2. O Estado

Partindo da processual virada burguesa e liberal que se processa desde o século XVIII, todos os novos Estados formados na antiga metrópole e nas colônias se basearam na formação e delimitação de quem seriam seus cidadãos - e aqui o conceito de cidadão se particulariza em cada Estado -, estabelecendo uma série de leis, princípios e delimitações em

torno de um direito administrativo cuja principal forma seria a propriedade privada da terra e dos meios de produção. Condizente com a idealização hegeliana, os Estados modernos teriam a função de gestar e promover a liberdade entre sujeitos de direitos, assumindo o papel de instituição promotora e protetora da propriedade frente à concorrência - seja esta a do mercado ou de outros indivíduos.

Porém, como nos mostra o movimento do real, na América Latina o Estado e a burocracia ganham um movimento próprio que muito mais se faz pela violência do que pela cooperação e harmonia - com os direitos e deveres não representando propriamente uma condição da realidade, mas sim parte de um instrumento jurídico de conformação ideopolítica de uma economia colonial, seguida da forma dependente, na transição capitalista. Isto se dá, pois, à medida que tem-se a expansão do capitalismo e, outrossim, uma maior divisão entre o campo e a cidade, lembrando que nas antigas colônias de exploração, o trabalho escravizado era predominante, e a implementação do trabalho assalariado somente se generaliza com o novo aparato político-legal da propriedade da terra dominada pelo latifúndio, constituindo-se norma para o desenvolvimento dos Estados frente a crescente cadeia de produção de mercadorias³. Entretanto, longe de serem incorporados em condição de igualdade, os assalariados do campo e cidade são inseridos na produção de valor e de mais-valor, de forma que o Estado e as classes altas se apropriam do excedente produtivo por meio de uma série de mecanismos e interesses que se assentam no manutenção do movimento do capital em si e para si; em resumo, mantendo deletérias estruturas coloniais enquanto as instituições e mecanismos de exploração se atualizam e se intensificaram.

Assim, ao criar e renovar estruturas políticas e econômicas antes colônias para o modelo de nações e repúblicas independentes, os Estados da metrópole revitalizam os vínculos de submissão dos Estados latino-americanos e coloniais. De maneira que, ao importar para estes territórios suas instituições e estruturas burocráticas, tornam sua formação um processo trans-histórico que mascara a luta de classes e apazigua revoltas, facilitando a dominação econômica enquanto demarca como “interesse geral” as divisões dos Estados e sua delimitação quanto a civilização e a barbárie, o proprietário e o consumidor, o desejável e o indesejável, entre bem e o mal.

Para tanto, mesmo nos pontos onde o Estado se mostra “ausente”, sua ausência serve como finalidade para a classe alta, remontando o ideal weberiano de uma “racionalidade não-percebida” (WEBER, 2001), ao se omitir deliberadamente ou ao fazer *mea culpa* o capital define os interesses da sua valorização. Ou seja, se o capital 'não abocanha sua vítima em

³ E aqui não esquecemos a função dos trabalhos improdutivos - como pode ser visto em Carcanholo (2007).

um só bote', ele tenta vencê-la pelo cansaço, pelo abuso, pela violência e pela inanição⁴, armando-se e adquirindo terreno e conhecimento sobre seu inimigo, estabelecendo não só os limites e ferramentas para garantia de sucesso, mas traduzindo sua aquisição como parte da garantia de sua valorização. Como resultado, observamos não só a intensificação dos meios e fins desejados ao leque de articulação de dominação do capital, com o mesmo demonstrando uma elasticidade que tensiona, afrouxa e ata o tecido social e produtivo capitalista, mas também expande a “lógica mercantil plenamente a rincões (que podem aqui ter um sentido tanto econômico quanto geográfico) ainda não colonizados pelo mercado” (BARRETO, 2015, p. 265).

3. A burocracia

Ao serem integradas às economias centrais por meio do intercâmbio desigual, as periferias do capital transferem valor e mais-valor por meio de sua extração e apropriação pelo capital monopólico da composição do seu valor de uso, cuja finalidade se dá na realização da troca desigual de valor. Porém, - e aqui se encontra um dos argumentos da nossa análise - nem todo excedente é incorporado na forma de lucro, parte é destinado ao Estado por meio de tributos, compondo o orçamento público, que cada vez mais é disputado pelos próprios capitalistas, representando o setor financeiro especulativo, que se alimenta dos títulos da dívida pública, e pela população na dinâmica da luta de classes latino-americana (PAIVA, 2017, p. 90).

A modificação essencial que opera o capitalismo dos monopólios, no curso da acumulação de capital, refere-se à substituição da lei da tendência decrescente da taxa de lucro pela lei do excedente crescente. Entretanto, o excedente econômico da sociedade, ou seja, “a diferença entre a produção social total e os custos socialmente necessários dessa produção” (BARAN; SWEEZY, 1966, p. 117) aparece, pela primeira vez, como um problema no capitalismo monopolista. Segundo os autores, por conta da produção capitalista se tornar cada vez mais dotada de sofisticação tecnológica e da ampliação progressiva da produtividade do trabalho, o excedente econômico tende a aumentar expressivamente (PAIVA; ROCHA. CARRARO, 2010, p. 159)

Nas condições descritas por Marx (2017), o trabalho no capitalismo se dá de forma que à medida que tem-se o desenvolvimento tecnológico, incorporando, criando e difundindo novas tecnologias e técnicas, encurta-se o tempo e o período de realização do capital em si mesmo. Ou seja, o avanço tecnológico no capital tem como finalidade encurtar ao máximo o caminho e ampliar a velocidade entre a produção e circulação das mercadorias e a efetivação da mais-valia por meio do consumo. Porém, esta fórmula geral do capital não se dá em pé de igualdade no mundo todo - e nem, por razões que explicaremos melhor posteriormente, pode ser realizada igualmente em todo mundo -, a exploração e o consumo dos trabalhadores

⁴ O embargo de Cuba até os dias de hoje e os ataques constantes à Venezuela - vulgo interesse no petróleo da República Bolivariana - são dois dos exemplos mais básicos desta política de guerra executada pelo capital por meio do seu agente maior, os Estados Unidos, na América Latina.

obedecem e realizam finalidades próprias que servem para contrabalançar tendências e contradições.

Para Marx - apesar das concepções de distintos autores sobre o que define a sociedade capitalista e o Estado -, o Estado, numa sociedade de classes, tem o poder e a capacidade de atuar viabilizando interesses das classes (SOUZA FILHO, 2006, p. 67-68). Seja por meio da dominação ideopolítica, que legitima a violência estatal ou por meio da supressão de direitos e informações, o aparato administrativo que garante o funcionamento da organização estatal no capitalismo se traduz através de um único meio já destacado anteriormente por nós: a burocracia.

Partindo do ideal de que a administração burocrática tem origem secular, “através da burocracia garante-se a propriedade privada/liberdade e o Bem como expressão da racionalidade em si e para si, que é o Estado” (HEGEL In: SOUZA FILHO, 2006, p. 70), consolidando-se como uma estrutura mental das organização e tarefas do trabalho dentro das estruturas do capital, dando a ela não só um caráter político, mas também profissionalizante.

De forma que, no caso brasileiro, que faz parte da realização latino-americana da produção capitalista, a burocracia aparece como movimento da complexificação administrativa da gestão pública. Naquilo que Maria Luiza e Renato (2018) destacam como as três fases da administração brasileira: a patrimonialista, a burocrática e a gerencialista, vemos certas modificações do aparato administrativo brasileiro emergindo do próprio capital e do seu movimento histórico⁵. No caso da administração burocrática brasileira, observamos seu fortalecimento e consolidação no período de industrialização e irrupção das vontades populares na fase desenvolvimentista e intervencionista Estados latino-americanos (RIZZOTTI; PAULA, 2018) - mesmo período que Marini (2020) revela os mecanismos de apreensão da dependência e superexploração -, seguindo nesta nova realização burocrática de formação de valor, características típicas históricas da gestão latino-americana - tal como a repressão e violência, a centralização e a seletividade.

Ademais, e seguindo alguns dos principais traços da burocracia como modelo administrativo, vê-se uma organização que se constitui com as inovações disseminadas pelas organizações de tipo moderno capitalista: como forma de dominação propõe-se a ser estável e organizado por meio de leis e ordenamentos político, delimitando rigorosamente as barreiras constitucionais e normativas de seus meios de atuação enquanto promove o cumprimentos de direitos, bens e deveres de seus beneficiários e executores conforme um sistema assegurado de serviços. A burocracia, portanto, garantiria a estabilidade em momentos de crise, erguendo estruturas que se apresentariam como contrapeso à anarquia do mercado.

⁵ Destacamos aqui também o fato de que nenhuma das fases apresenta margens claras de transição de uma para outra. Além de que, com o novo sempre sendo construído sobre as ruínas do velho, traços ideológicos e tendências estruturais transbordam e adquirem novas configurações de uma fase para a outra.

Cabe lembrar, que ao remeter às organizações, Weber (2018) e a sociologia em geral reconhecem no Estado, empresas privadas, religião e partidos políticos os tipos ideais de organizações que passam a se valer da burocracia como mecanismo de dominação, de poder e de auto-reprodução.

Complementarmente, tendo em vista a própria razão sociológica (como Weber expressa), que identifica no indivíduo o ponto fulcral da sociedade, com a sociedade existindo pelas ações e relações individuais recíprocas, a ação real dos indivíduos no cotidiano se processa numa inconsciência surda do sentido visado pelo agente. Ou seja, possui uma “racionalidade ‘não-percebida’ (e ‘não declarada’) e relativamente abrangente do comportamento que se apresenta como totalmente irracional com relação a fins: ela se torna ‘compreensível’ por causa daquela racionalidade” (WEBER, 2001, p. 319); o indivíduo mais sente o sentido da forma social do capital do que sabe o sentido e a finalidade em si do capital, e é neste ponto que a burocracia cumpre seu papel quanto à legitimação da estrutura de classes.

Tal como destaca Guerreiro Ramos (2016, pp. 206) sobre aquelas organizações que alcançam a uma “patologia da normalidade”, a burguesia conquista que seria uma “conduta superior” da gestão humana que “uniformiza as condutas, subordinando-as mecânica e dogmaticamente, reduz e até anula a liberdade”. Assim, o entendimento da organização e da compreensão desta forma superior de administração latino-americana separaria-se então de uma existência inferior que é

essencialmente a que se encontra numa espécie de conformismo inconsciente e complacente, aprisionada nos moldes impostos pela organização em suas mil e uma formas. [...] é o que já se chamou de patologia da normalidade, a doença cotidiana, lesiva ao ser humano, que não se revela como tal à maioria, porque a organização social dissimula a sua nocividade (RAMOS, 2016, p. 207).

4. A dependência

Como já pontuamos anteriormente, a burocracia estatal tem papel decisivo na manutenção da ordem e da dominação de classes, expressando nas suas diferentes formas políticas, ideológicas e econômicas o destino e a finalidade dos processos de reprodução social, como acopladas à produção de valor. Porém, para além da garantia da ordem e do desenvolvimento do capital nas economias centrais, a burocracia nos Estados periféricos se dá de forma particular, reafirmando a transferência de excedente para as economias centrais, enquanto atua no direcionamento e na acumulação de capital em função da tendência de queda da taxa de lucro.

Este processo garante a superexploração dos trabalhadores, com a formação de mais-valor, onde parte dele tenha como destino não só as economias centrais, introduzindo o valor na circulação de forma desigual, barateando a produção mundial. Tudo isto enquanto, por meio de legislações, direitos, penas, ideologias e de diversas formas de violência, a burocracia

garante dentre a transferência de valor entre diferentes composições orgânicas de capital, a sua realização. Logo que, por meio da superexploração, têm-se a formação de mais valor destinado ao seu funcionamento e do capital depende.

Dessa forma, ao mesmo tempo que a burocracia latino-americana é parte do movimento da realidade fomentada pelo capital nas periferias, ela é administradora também de parte do excedente produtivo que possibilita sua formação e execução. Possibilitando a criação de um excedente que, na dinâmica da luta de classes latino-americana, é disputado e administrado com finalidades que respondem às conquistas da classe trabalhadora, resultando em reivindicações que são traduzidas em políticas sociais. Materializando dentro do capital, por meio de medidas e políticas sociais, respostas às próprias contradições e tendências do capital, inserindo-as dentro do aparelho regulatório burocrático. Ou seja, a organização e a reprodução da ordem do capital por parte da burocracia, realiza e traz ao seu domínio demandas sociais, fazem parte da própria valorização do capital e da utilização do fundo do trabalho - materializado no orçamento público, majoritariamente - como ferramenta de apaziguamento social - sempre que este for possível ou desejável, como alternativa aos históricos processos de violência estatal que marcam a luta de classes na região.

[...] a política social deve ser referida àquelas modalidades de intervenção do Estado na esfera dos conflitos que envolvem o processo de produção e reprodução das relações sociais. No âmbito do modo de produção capitalista consolidado, a política social surge como produto próprio da sociedade liberal-burguesa, como amortizadora do conflito social decorrente da luta operária, refuncionalizando-se também - simultânea e contraditoriamente - para atender as demandas decorrentes da reprodução social tipicamente capitalista, como mecanismo de aproveitamento lucrativo do excedente econômico (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010, p. 157).

Portanto, destacamos aqui que, como efeito, os conflitos entre a sociedade civil e a sociedade política, que são traduzidos pelas desigualdades e conflitos, compreendem não uma irregularidade no capital, mas sim a própria finalidade e composição socioeconômica e histórica das nações latino-americanas. De maneira que, ao refletir-se na administração burocrática “anomalia” e necessidades sociais, surgem na administração capitalista a política social como forma de garantir o funcionamento burocrático frente à anarquia e a desordem.

Por fim, o Estado e a burocracia adquirem a função de mediar o funcionamento do processo de extração de valor, realizando intervenções que, por meio de políticas econômicas, ideologias e outras categorias levantadas pela superexploração atuam no seu controle sobre o excedente econômico produtivo e na garantia da posição de economia dependente na divisão internacional. Em resumo, não é que a superexploração pode ser definida como um mecanismo ideopolítico da burocracia, mas que sem os componentes ideopolíticos difundidos pela burocracia não se poderia ter uma superexploração efetiva na América Latina.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação histórico-econômica sobre os Estados dependentes e o funcionamento do capital frente aos processos de extração e acumulação de valor e tem demonstrado que estudar a burocracia em seus coetâneos processamentos é essencial para o conhecimento crítico e para a práxis política da classe trabalhadora. Ao aferir as contratendências como recurso estratégico inerente ao Estado, enraizado nas formas de produção capitalista, sejam elas as centrais ou periféricas, e as próprias ferramentas de organização e sobrevivência das classes altas, vemos nas burocracias nacionais a expressão regulatória dilatada de reprodução da dominação, sobressaindo-se para além dos serviços estatais de acesso a direitos sociais. Cabe reafirmar que nas economias dependentes o Estado realiza a transferência de valor para o exterior por meio do escoamento de parte do valor produtivo e também pelo próprio fomento do 'desenvolvimento' através de financiamentos que atuam tanto na cadeia de valor, quanto "no sentido de transferir parte dos lucros obtidos ali para os países industriais" (MARINI, 2000, p. 157), por meio da dívida externa.

Ademais, por meio de reformas em seu aparato burocrático novas demandas e particularidades, tal composição se dá na América Latina por meio de expressões burocráticas que consolidam a superexploração da força de trabalho, com a formação de mais-valia extraordinária nestas terras sendo parte da própria constituição do capital, empurrando "nossas economias para um tipo de desdobramento, que assume configuração específica sob a atuação de tendências negativamente determinadas, sob a dialética da dependência (LUCE, 2018, p. 40).

Ao manifestar em si a relação entre 'sociedade política' e 'sociedade civil', a burguesia administra a riqueza socialmente produzida e a expansão do próprio capital, organizando na América Latina a produção e a circulação de forma a ter a superexploração como finalidade. Desde Hegel e Weber, a legitimação da burocracia nos Estados modernos dá-se por meio das negação das condições de reprodução da força de trabalho e da acumulação de capital, rebaixando a qualidade de vida do trabalhador ao mesmo passo que incorpora suas demandas aos aparatos produtivos e legais. Seja por meio da promoção da intensificação, prolongamento e crescente expropriação do trabalho, o capital e, por consequência, o Estado é gerido pelas classes altas, não representando, assim, um fim emancipatório por si só, mas sim a garantia do manutenção de suas propriedades e do sua capacidade de lucro crescente frente a dependência econômica e às contradições do capital, agindo como agentes internos dessa regulação; para a administração burguesa, todos os caminhos levam à valorização do capital.

Ao fim e a cabo, o mais importante para as considerações conclusivas de nosso trabalho é a consideração da necessidade de crítica exaustiva - empírica e ideopolítica - da burocracia como fenômeno intrínseco e complexo das dinâmicas de dominação no âmbito da luta de classes. Para além de ser uma condição perene, a dominação do capital é um

fenômeno histórico que necessita ser superado no caminho à emancipação humana. O capital está fora do Estado, mas o capital precisa do Estado para existir. Assim, as resistências contra os avanços da exploração capitalista devem vir tanto de dentro do Estado, com a necessidade da democratização da organização da riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores, que ponha fim à extorsão da acumulação burguesa, quanto fora, com a formação de uma *práxis* emancipatória que surge como resposta pela intensificação da própria luta de classes.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Eduardo Sá. **Marx contra a fantasia “coaseana”**: uma crítica ontológica ao fundamento teórico dos mercados de carbono. *Marx e o Marxismo*, v. 3, n. 5, p. 263-278, jul/dez 2015.

CARCANHOLO, Reinaldo Antonio. **O trabalho produtivo na teoria marxista**. Anais do V Colóquio Internacional Marx e Engels, 2007, Campinas: CEMARX, 2007

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria Marxista da Dependência**: Problemas e categorias - uma visão histórica. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política: livro III: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2017.

OSORIO, Jaime. **O Estado no Centro da Mundialização**: A sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. **Política social na América Latina**: ensaio de interpretação a partir da teoria marxista da dependência. *Ser Social*, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan. 2010.

PEREIRA, Potyara A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**: transfigurações da política social. São Paulo: Cortez Editora, 2020. p. 87-118.

RAMOS, Guerreiro. **Mito e Verdade da Revolução Brasileira**. Florianópolis: Insular, 2016.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Gestão Pública e Gestão Social no Brasil**: uma história de caminhos, descaminhos e esperanças, In: PAULA, Renato Francisco dos Santos (Org.). **Gestão Social e Planejamento Público: Temas de Políticas Públicas**. Curitiba, CVR, 2018. p. 85-109.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. 2006. 397 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**: parte 2. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

WEBER, Max. **O que é a Burocracia**. In: Conselho Federal de Administração. 2018. <https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf>osorio>. Acesso em 05 de abril de 2022.

