

**O QUE É A**

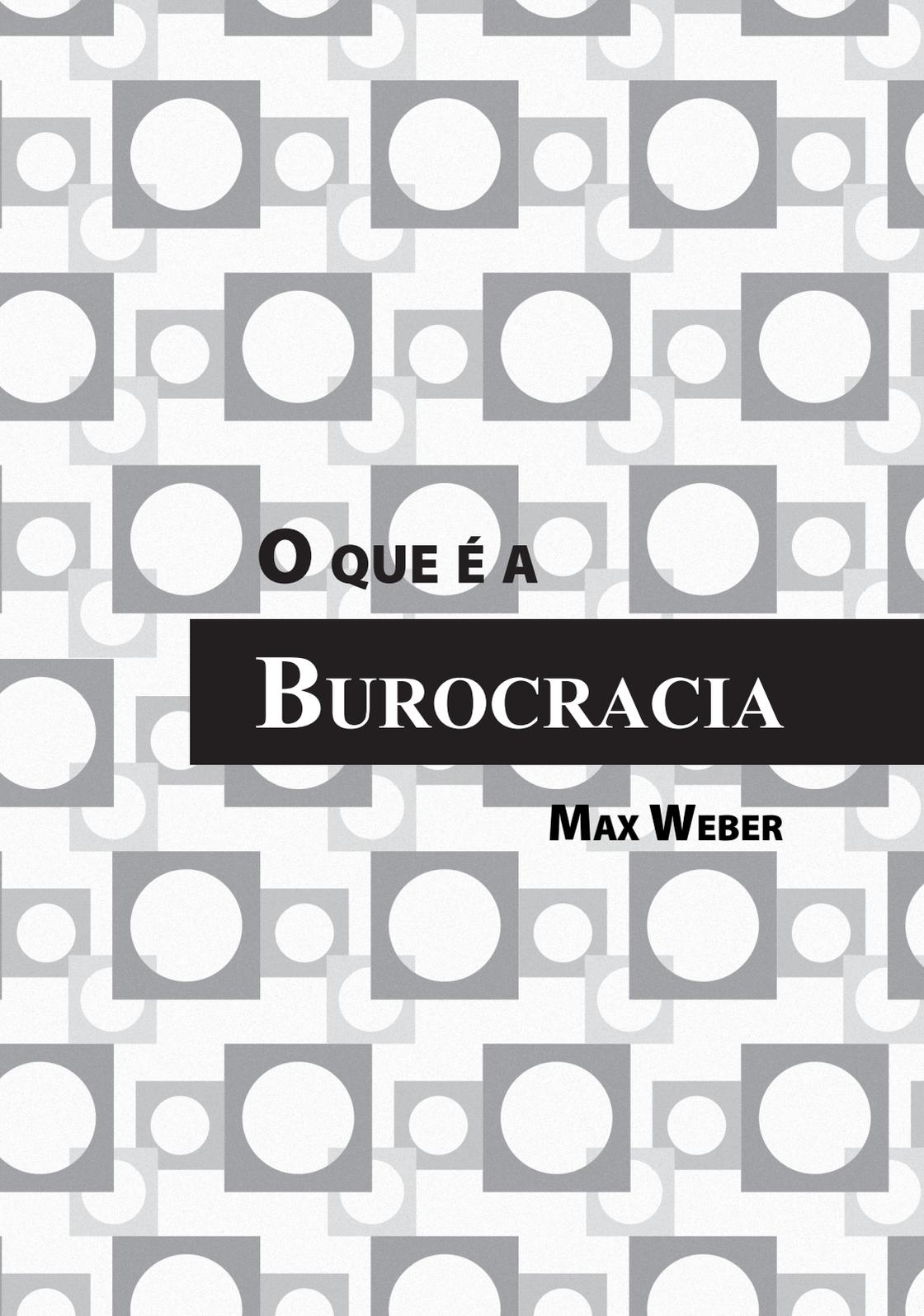
# **BUROCRACIA**

**MAX WEBER**



CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO





**O QUE É A**

**BUROCRACIA**

**MAX WEBER**



## APRESENTAÇÃO

Maximilian Carl Emil Weber ou, simplesmente, Max Weber. Intelectual e jurista alemão, ele é considerado um dos pais da sociologia moderna. Contudo, seu pensamento influenciou outras áreas do conhecimento, entre elas a Economia, a Filosofia, a Ciência Política e, claro, a Administração, sendo contemporâneo do movimento da Administração Científica e das primeiras fases do pensamento da teoria do processo administrativo.

Weber é autor de muitos trabalhos e livros. Por isso, o Sistema Conselhos Federal e Regionais de Administração (CFA/CRA), ciente do importante trabalho que Max Weber deixou para a nossa profissão, principalmente com relação à abordagem estruturalista, decidiu publicar a versão traduzida da obra “O que é a burocracia?”.

Até então, os interessados em ler o livro tinha que recorrer a edições em inglês, espanhol ou alemão. A obra apresenta ao público uma ampla reflexão sobre a burocracia e esquematiza as principais características desse modelo, contribuindo para o estudo da Administração pública e privada.

De acordo com Weber, a administração burocrática segue alguns princípios como a hierarquia de cargos, por exemplo. Entende-se, nessa estrutura, que os funcionários superiores controlam os demais. O autor diz, ainda, que a autoridade hierárquica dá-se em qualquer estrutura burocrática, seja ela pública ou não.

Relevante, ainda, é a sua visão sobre o funcionário na estrutura burocrática. Eles gozam de salário e jornada de trabalho fixado e são contratados, nomeados ou eleitos com base em suas competências técnicas. Por isso a necessidade da realização de provas, concursos ou exames para

admissão e promoção dos funcionários. Além disso, a existência de um funcionário burocrata sugere que ele tenha emprego fixo, gozando de estabilidade.

Percebe-se pela obra que a burocracia seria, segundo Weber, a forma mais eficiente de uma organização, pois torna a administração mais eficiente e eficaz e isso garante rapidez e racionalidade ao trabalho, além de diminuir os problemas internos. Contudo, ele ressalta na obra que nenhuma burocracia funcionará sem gestores profissionais.

“O que é a burocracia?” é um excelente livro introdutório aos estudos da administração. O modelo burocrático weberiano nos revela um sistema que, mesmo não sendo aplicável nos dias atuais por conta dos novos modelos de gestão frente à globalização e a mercados cada vez mais abertos, serve como exemplo do que é ou não possível fazer dentro de uma organização.

Por isso, é com grande satisfação que apresento para vocês a primeira versão traduzida em português do livro de Max Weber. Espero que essa contribuição do Sistema CFA/CRAS possa engratecer ainda mais os estudos da Administração e enriquecer as pesquisas realizadas na área.

**Adm. Sebastião Luiz de Mello**  
Presidente do Conselho Federal de Administração

## SUMÁRIO

Traços característicos da burocracia.....	9
A situação do funcionário .....	13
Casos e causas da burocratização.....	21
O desenvolvimento quantitativo das tarefas administrativas.....	29
Transformações qualitativas das tarefas administrativas .....	33
Vantagens técnicas da organização burocrática.....	37
Burocracia e direito .....	41
A concentração dos meios administrativos .....	49
O nivelamento das diferenças sociais .....	53
Caráter permanente do aparelho burocrático.....	59
Consequências econômicas e sociais da burocracia.....	63
O poder da burocracia .....	67
Fases do desenvolvimento da burocracia.....	73
A “racionalização” da educação e da instrução .....	79



# 1

## TRAÇOS CARACTERÍSTICOS DA BUROCRACIA

A burocracia moderna opera do seguinte modo específico:

**I.** Existe o princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais organizados, em geral, normativamente, ou seja, mediante leis ou ordenamentos administrativos.

1. As atividades normais exigidas pelos objetivos da estrutura governada burocraticamente dividem-se de forma estável como deveres oficiais.

2. A autoridade que dá as ordens necessárias para a alternância desses deveres é distribuída de forma estável e rigorosamente delimitada por normas referentes aos meios coativos, físicos, sacerdotais ou de outra espécie, do qual podem dispor os funcionários.

3. O cumprimento normal e continuado desses deveres, bem como o exercício dos direitos correspondentes, é assegurado por um sistema de normas; somente podem prestar serviços aquelas pessoas que, segundo as regras gerais, estão qualificadas para tanto.

Estes três elementos constituem, no governo público – e legal, a “autoridade burocrática”. No âmbito econômico privado fazem parte da “administração” burocrática. Tal como a descrevemos, a burocracia somente está totalmente desenvolvida nas comunidades políticas e eclesiásticas do Estado moderno; no caso da economia privada somente o está nas instituições capitalistas mais avançadas. Uma autoridade burocrática perdurável e pública, jurisdicionalmente determinada, constitui

normalmente uma exceção e não uma regra histórica. Isto é válido ainda em grandes formações políticas, tais como as do antigo Oriente, os impérios conquistadores germano e mongólico, bem como a maioria das formações feudais de Estado. Em todos estes casos, o governante executa as disposições mais importantes mediante administradores pessoais, colegas de mesa e cortesãos. As comissões e autoridades destes não estão delimitadas com precisão, mas estabelecem de forma temporária e para cada caso.

**II.** Os princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade implicam um sistema de sobre e subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores. Este sistema permite que os governados possam apelar, mediante procedimentos pré-estabelecidos, a decisão de uma repartição inferior à sua autoridade superior. Um alto desenvolvimento do tipo burocrático leva a uma organização monocrática da hierarquia de cargos. O princípio de autoridade hierárquica de cargos dá-se em qualquer estrutura burocrática: nas estruturas estatais e eclesiásticas, nas grandes organizações partidárias e nas empresas privadas. Carece de importância para a índole da burocracia que a sua autoridade seja considerada “privada” ou “pública”.

A plena realização do princípio de “competência” jurisdicional na subordinação hierárquica não implica – pelo menos nos cargos públicos – que a autoridade “superior” esteja simplesmente autorizada a cuidar dos assuntos da “inferior”. O normal é, na realidade, o contrário. Uma vez criado e depois de ter cumprido a sua missão, um cargo tende a continuar existindo e a ser desempenhado por outro titular.

**III.** A administração do cargo moderno funda-se em documentos escritos (“arquivos”) que serão conservados de forma

original ou como projetos. Existe, assim, um pessoal de subalternos e escribas de toda classe. O conjunto dos funcionários “públicos” estáveis, bem como o correspondente aparato de instrumentos e arquivos, integram uma “repartição”; isto é o que na empresa privada chama-se “escritório”.

A organização moderna do serviço civil separa, em princípio, a repartição do domicílio privado do funcionário e, geralmente, a burocracia considera a atividade oficial como um âmbito independente da vida privada.

Os fundos e equipamentos públicos estão separados da propriedade privada do funcionário: este fator condicionante é, em todos os casos, o resultado de um longo processo. Atualmente, dá-se tanto nas empresas públicas quanto nas privadas; nas privadas, o princípio atinge, inclusive, o empresário principal. O escritório do executivo está, em princípio, separado do lar, e também o estão a correspondência de negócios da privada e o capital do negócio das fortunas particulares. Estas separações são tão sólidas quanto mais arraigadas se encontra a prática do tipo de administração empresarial moderna. Mas este processo começa a ocorrer já na Idade Média.

Uma característica do empresário moderno é a sua atuação como “primeiro funcionário” da sua empresa, bem como Federico II da Prússia, governante de um Estado burocrático moderno, chamou-se a si mesmo como o “primeiro funcionário” do Estado. A concepção de que as atividades administrativas do Estado diferem fundamentalmente da administração privada é uma concepção europeia e, por comparação, é totalmente alheia ao sistema norte-americano.

**IV.** Administrar um cargo, e administrá-lo de forma especializada, implica, geralmente, uma preparação cabal e experta.

Isto exige-se cada vez mais do executivo moderno e do empregado das empresas privadas, bem como exige-se do funcionário público.

**V.** Se o cargo está em pleno desenvolvimento, a atividade do funcionário requer toda a sua capacidade de trabalho, além do fato de que a sua jornada obrigatória no escritório está estritamente fixada. Normalmente, isto é somente produto de uma prolongada evolução, tanto nos cargos públicos quanto nos privados. Anteriormente, em todas as situações, o normal era o contrário: as tarefas burocráticas consideravam-se uma atividade secundária.

**VI.** A administração do cargo ajusta-se a normas gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos precisas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento destas normas é um saber técnico particular que o funcionário possui. Envolve a jurisprudência, ou a administração pública ou de empresas.

A natureza em si da administração moderna de um cargo requer o ajuste a normas. Por exemplo, a teoria da administração pública moderna supõe que a autoridade, para dispor certos assuntos por decreto – legalmente concedida às autoridades públicas – não lhe dá à repartição direito algum para regular a questão por meio de ordens dadas para cada caso, mas somente para regulá-la de forma geral.

## 2

### A SITUAÇÃO DO FUNCIONÁRIO

O exposto tem as seguintes consequências para a situação interna e externa do funcionário:

**I.** A ocupação de um cargo é uma “profissão”. Isto é óbvio, primeiro, na exigência de um curso de preparação estritamente fixado, o qual reclama a plena capacidade de trabalho durante um longo período, e nas provas específicas que são um requisito prévio para o emprego. Além disso, a posição do funcionário tem natureza de dever. Isto opera do seguinte modo quanto à estrutura interna das suas relações; legalmente e de fato, a ocupação de um cargo não é vista como uma fonte de rendas a explorar, como foi o normal na Idade Média e, frequentemente, até os inícios de uma época recente. Tampouco a ocupação de um cargo é considerada como um intercâmbio habitual de serviços por um equivalente salarial, como ocorre com os contratos livres de trabalho. O acesso a um cargo, incluídos os da economia privada, considera-se como a aceitação de um dever particular de fidelidade à administração, em troca de uma existência segura. Para o caráter específico da moderna fidelidade a um cargo é essencial o fato de que, no tipo puro, o cargo não determine uma relação com uma pessoa, como a fé do vassalo ou o discípulo nas relações de autoridade feudal ou patrimonial. A lealdade moderna adere-se a finalidades impessoais e funcionais. É claro que, no geral, por trás dos objetivos funcionais há “valores culturais” e estes constituem um ersatz para o chefe pessoal terrenal ou supra-terrenal: considera-se que ideias tais como “Nação”, “Igreja”, “comunidade”, “partido” e “empresa” encarnam-se em uma sociedade; concedem um halo ideológico ao patrão.

Pelo menos no Estado moderno desenvolvido, o funcionário político não é visto como o servidor pessoal de um governante. Atualmente, o bispo, o sacerdote e o predicador já não exibem, de fato, um carisma puramente pessoal, como no início do cristianismo. Os valores supra-terrenais e sagrados que oferecem são outorgados a todos aqueles que aparentemente os merecem e que os solicitam. Antigamente, estes dirigentes atuavam sob as ordens pessoais dos seus chefes; em princípio, somente perante estes eram responsáveis. Atualmente, ainda que a antiga teoria sobreviva parcialmente, estes dirigentes religiosos são funcionários que servem a um objetivo funcional, que na “Igreja” atual tornou-se “rotineiro” e, por sua vez, consagrou-se ideologicamente.

**II.** A situação pessoal do funcionário articula-se do seguinte modo;

1. O funcionário moderno, quer esteja em um escritório privado, quer esteja em uma dependência pública, sempre é um “esforçado” ou um “sacrificado”, e, geralmente, desfruta de uma verdadeira estima social em comparação com os governantes. A sua qualidade social é garantida pelas normas prescritivas da ordem hierárquica e, no caso do funcionário público, por figuras particulares do código penal contra “insultos a funcionários” e “desacatou” as autoridades do Estado e eclesiásticas. Por regra geral, a real posição social do funcionário é predominante quando prevalecem as seguintes condições: uma forte demanda de peritos qualificados pela administração; uma diferenciação social enérgica e estável, na qual o funcionário procede, principalmente, de estratos econômica e socialmente privilegiados em virtude da distribuição social do poder. Geralmente, a posse de certificados de estudos está vinculada à qualificação

para a qualificação; e estes certificados, naturalmente, fazem ressaltar o “elemento de status” dentro da qualificação social do funcionário. Além disso, em casos individuais, este fator de status reconhece-se explicitamente e sem reservas; por exemplo, na regra de que a admissão ou recusa de um pretendente a uma carreira burocrática depende do consentimento (“eleição”) dos membros do corpo burocrático. Isto é visto, por exemplo, no corpo de oficiais do exército alemão. Fenômenos semelhantes, que produzem esta neblina da burocracia ao estilo dos grêmios, encontram-se, de modo característico, nas burocracias patrimoniais e, principalmente, prebendarias do passado. Entre os burocratas modernos é muito comum a tentativa de ressuscitar estes fenômenos de forma alterada. Por exemplo, na exigência de funcionários proletários e peritos durante a Revolução bolchevique.

Geralmente, a estima social dos funcionários é muito reduzida quando a exigência de uma administração experta e o predomínio das convenções de status são fracos. Isto acontece principalmente nos Estados Unidos e, frequentemente, o caso apresenta-se em novas colonizações, devido às suas amplas possibilidades de obtenção de benefícios e à grande mobilidade de sua estratificação social.

2. O tipo puro de funcionário burocrático é nomeado por uma hierarquia superior. Um funcionário escolhido pelos governadores não é uma figura puramente burocrática. É claro que a existência formal de uma eleição não implica que esta não dissimule uma nomeação; no Estado, principalmente, nomeação pelos chefes de partido. Isto não depende de prescrições legais, mas do mecanismo de funcionamento dos partidos. Os partidos solidamente organizados podem transformar uma eleição formal livre na simples aclamação de um candidato pelo chefe do partido.

No entanto, geralmente, uma eleição formalmente livre torna-se uma pugna por votos a favor de um dos dois candidatos selecionados, pugna que ocorre segundo normas de determinadas.

Em qualquer circunstância, a designação de funcionários por meio de uma eleição entre os governados altera o rigor da subordinação hierárquica. Um funcionário assim eleito tem, em princípio, uma posição autônoma com relação ao funcionário superior. A posição do funcionário escolhido veio “de baixo” e não “de cima”, ou pelo menos de uma hierarquia superior dentro da estratificação burocrática, mas de poderosos homens de partido (“caciques”), que também decidem a sua carreira futura. A carreira do funcionário escolhido não depende, pelo menos não fundamentalmente, do seu chefe dentro da administração. O normal é que o funcionário que não é escolhido, mas nomeado por um chefe, funcione com mais eficiência, desde um ponto de vista técnico, pois, em igualdade de circunstâncias, é mais provável que a sua designação e a sua carreira estejam determinadas por considerações e qualidades puramente funcionais. Os governados, como profanos, somente podem ficar sabendo do grau em que o candidato está espertamente qualificado em termos de experiência e, por conseguinte, somente depois do seu serviço. Além disso, nas seleções de funcionários por escolha, é natural que os partidos não insistam nas condições de perícia, mas nos serviços prestados pelos militantes ao cacique do partido. Isto aplica-se a toda forma de recrutamento de funcionários mediante eleições, à designação de funcionários escolhidos pelos patrões do partido ao confeccionar a lista dos candidatos, ou à livre nomeação por um chefe, que ele mesmo escolheu.

Se há uma grande demanda de peritos preparados pela administração e os sequazes do partido tem que aceitar uma “opinião pública” intelectualmente desenvolvida, educada e de orientação independente, a utilização de funcionários pouco qualificados repercute, nas eleições seguintes, sobre o partido no poder. É claro que há mais probabilidades de que isto ocorra quando os funcionários são nomeados pelo chefe. Atualmente, nos Estados Unidos, há uma exigência de que a administração esteja bem preparada, mas nas grandes cidades, onde estão “amontoados” os votos dos imigrantes, não há, geralmente, uma opinião pública educada. Consequentemente, as eleições populares do chefe administrativo, e também dos seus funcionários subordinados, alteram a qualificação experta do funcionário e o funcionamento rigoroso do aparelho burocrático. Também enfraquece-se a dependência dos funcionários com relação à hierarquia. Isto ocorre, pelo menos, no caso dos grandes corpos administrativos cuja supervisão é dificultosa. Nos Estados Unidos reconhece-se a alta qualificação e integridade dos juizes federais, nomeados pelo presidente, comparados com os juizes eleitos, ainda que ambos os tipos de funcionários foram selecionados principalmente por considerações partidárias. As grandes mudanças dentro da administração metropolitana norte-americana requeridas pelos reformadores foram propiciadas substancialmente por prefeitos eleitos, com a colaboração de uma equipe de funcionários nomeados por eles. Estas reformas, então, foram feitas de forma “cesarista”. Do ponto de vista técnico, como estrutura organizada de autoridade, a eficácia do “cesarismo”, que frequentemente surge da democracia, baseia-se, em geral, na posição do “césar” como livre depositário da vontade do “povo” (do exército ou dos cidadãos), não submetido à tradição. Por conseguinte, o “césar” é o chefe

irrestrito de um corpo de oficiais militares ou funcionários altamente qualificados, escolhidos livre e pessoalmente, sem reparar na tradição ou em outro tipo de considerações. No entanto, este “governo” contradiz o princípio formalmente “democrático” de uma burocracia eleita universalmente.

3. O normal é que a posição do funcionário seja vitalícia, pelo menos nas burocracias públicas; isto ocorre cada vez com maior frequência em todas as estruturas semelhantes. Como norma de fato, pressupõe-se a ocupação vitalícia, inclusive quando ocorre a designação ou a nomeação periódica. Diferentemente do trabalhador de uma empresa privada, em geral, o funcionário desfruta de direitos de pertencimento. Quando fixam-se garantias legais contra uma demissão ou transferência arbitrárias, as mesmas somente servem para assegurar um relevo rigorosamente objetivo dos deveres específicos do cargo, livre de toda opinião pessoal. Na Alemanha, este é o caso de todos os funcionários judiciais e, paulatinamente, também dos administrativos.

Por conseguinte, dentro da burocracia, o grau de “independência” legalmente assegurado pelo pertencimento nem sempre proporciona um maior status ao funcionário. Na realidade, frequentemente ocorre o contrário, principalmente em culturas e comunidades antigas muito diversificadas; nestas comunidades, quanto mais estrita é a subordinação sob o domínio arbitrário do chefe, tanto mais garante este a manutenção do convencional estilo de vida senhorial do funcionário. Em virtude da ausência em si destas garantias legais de pertencimento, estima convencional do funcionário pode apresentar-se do mesmo modo como, na Idade Média, acrescentou-se a estima da nobreza de ofício, em detrimento da estima pelos cidadãos, e como a estima do

juiz real ultrapassou a do juiz popular. É claro que o funcionário médio anseia uma lei de serviço civil que assegure materialmente a sua velhice e lhe de maiores garantias contra uma demissão arbitrária do cargo. No entanto, este anseio tem seus limites. Naturalmente, uma intensificação muito grande do “direito ao cargo” dificulta preenche-los de acordo com a eficiência técnica, já que essa intensificação diminui as possibilidades de fazer carreira para os candidatos ambiciosos. Isto explica, circunstancialmente, que os funcionários, em conjunto, não advirtam a sua dependência com relação aos superiores. No entanto, esta carência de um sentido de dependência baseia-se principalmente na inclinação a depender dos próprios iguais, mais que dos estratos governados e socialmente inferiores.

4. O funcionário recebe a compensação pecuniária de um salário regularmente estabelecido, e a segurança de uma pensão para a velhice. O salário não é calculado, como um salário, de acordo com o trabalho realizado, mas em termos de “status”, ou seja, segundo o tipo de função (a “categoria”) e também, provavelmente, segundo a duração do serviço. A segurança relativamente superior das receitas do funcionário, bem como as gratificações de estima social, fazem do cargo burocrático uma posição buscada, especialmente em países que já não oferecem oportunidades de benefícios coloniais; nestes países, a situação colonial permite fixar salários relativamente baixos para os funcionários.

5. O funcionário tem a expectativa de realizar uma carreira dentro da ordem hierárquica do serviço público. Das posições inferiores, pouco importantes e pior pagas, passa às superiores. É claro que o funcionário médio deseja um ajuste mecânico das condições de promoção, se não dos cargos,

pelo menos dos níveis de salário. Deseja que as promoções sejam fixadas segundo os critérios de “antiguidade”, ou talvez segundo a avaliação estratificada de exames de perícia. Em todo o descoberto, estes exames constituem realmente um traço indelével do funcionário e têm um efeito vitalício sobre a sua carreira. A isto soma-se o desejo de restringir o direito de ocupar cargos burocráticos e a crescente tendência para uma limitação do grupo de status e para uma segurança econômica. Tudo isto contribui para considerar os cargos públicos como “prebendas” dos habilitados por certificados de estudos. O cuidado de considerar capacidades pessoais e intelectuais, independentemente do caráter frequentemente subalterno do certificado de estudos, levou a uma condição na qual os cargos público mais elevados, principalmente os de “ministro”, são preenchidos fundamentalmente sem levar em consideração tais certificados.

# 3

## CASOS E CAUSAS DA BUROCRATIZAÇÃO

Os casos econômicos e sociais da moderna estrutura burocrática são os seguintes:

A evolução da economia monetária é um caso da burocracia, já que há que compensar pecuniariamente os funcionários. Atualmente não só prevalece este fator, mas é a principal forma de compensação. Este fato é especialmente importante para o aspecto conjunto da burocracia, ainda que não seja decisivo, no entanto, para a própria existência desta.

Os seguintes são exemplos históricos de burocracia quantitativamente importantes e totalmente desenvolvidos: a) Egito, durante o período do novo Império, ainda que com poderosos elementos patrimoniais; b) o Principado romano da última época, e particularmente a monarquia diocleciana e o governo bizantino desenvolvido a partir desta, conservando, no entanto, fortes elementos feudais e patrimoniais; c) a Igreja católica romana, cada vez mais acentuadamente desde o final do século XIII; d) China, desde a época de Shi Huangti até os nossos dias, mas com fortes elementos patrimoniais e prebendários; e) em modalidades ainda mais nítidas, os Estados europeus modernos e, cada vez mais todas as corporações públicas desde o período das monarquias absolutas; f) a grande empresa capitalista moderna, tanto mais burocrática quanto maior e mais complicada se torna.

Em grande medida, e parcialmente até de forma dominante, os casos de a) a d) fundaram-se em uma compensação dos funcionários em espécies. Mas também apresentaram muitos

outros caracteres e efeitos específicos da burocracia. O paradigma histórico de todas as burocracias posteriores –o novo Império egípcio- é, por sua vez, um dos exemplos mais grandiosos de organização de uma economia de subsistência. A coexistência de uma burocracia com uma economia de subsistência é, afirmo, explicável, se são levadas em conta as condições bastante extraordinárias dadas no Egito. E as reservas, por certo consideráveis, que devem ser formuladas ao classificar como burocracia esta estrutura egípcia, estão condicionadas pela própria economia de subsistência. O pré-requisito normal para a existência estável e continuada, e inclusive para a instauração de administrações burocráticas puras, é um certo grau de desenvolvimento de uma economia monetária.

A situação económica do funcionário é, nestes casos, muito semelhante à do arrecadador de impostos empresarial. De fato, regularmente ocorre a exploração de cargos, inclusive com a cessão de cargos ao melhor licitador. No âmbito de uma economia privada, a transformação dos estatutos de servidão em relações de arrendamento é o mais importante dos variados exemplos disso. O sistema de arrendamento torna possível que o monarca transfira ao arrendatário do cargo ou ao funcionário que receberá uma quantia fixa o problema de converter em receitas monetárias as suas receitas em espécie. Assim ocorreu com alguns regentes orientais da Antiguidade. Este propósito vê-se facilitado quando o monarca deixa de cuidar pessoalmente da administração do arrecadado e cede a exploração da arrecadação pública de impostos. Este procedimento torna possível que o monarca organize sistematicamente as suas finanças em um orçamento, o que significa um importante progresso na medida em que a subsistência direta, baseada em receitas em espécie não avaliáveis, é substituída por uma avaliação fixa das receitas e, portanto, também dos gastos. Por

outro lado, ao sistematizar assim o seu orçamento, o monarca renuncia ao controle e à exploração plena da sua capacidade de exação em benefício próprio. A capacidade duradoura de pagar impostos pode se ver afetada por uma exploração desmedida, conforme o grau de liberdade outorgado ao funcionário, à repartição ou ao arrecadador de impostos. Contrariamente ao soberano, o capitalista não está continuamente interessado na capacidade de pagamento dos seus súditos.

Mediante regulações, o monarca tenta se proteger contra esta perda de controle, de modo que a forma de arrecadação ou transferência de impostos varia consideravelmente de acordo com a distribuição do poder entre o monarca e o concessionário. Pode predominar o interesse do concessionário na livre exploração da capacidade de pagamento de impostos, ou o interesse do monarca na conservação da referida capacidade. A índole do sistema de exploração da arrecadação é essencialmente determinada pela influência conjunta ou antagonica destes motivos: a eliminação de flutuações na arrecadação, a possibilidade de um orçamento, a preservação da capacidade de pagamento dos súditos, protegendo-os da exploração económica, e um controle estatal das arrecadações do funcionário, a fim de adjudicar-se o máximo possível. O Estado ptolomaico executava e controlava burocraticamente a concussão de impostos. O lucro do concessionário limitava-se a uma parte do correspondente excedente sobre as retribuições do arrecadador, as quais constituíam, na realidade, uma garantia. A possibilidade de uma arrecadação menor que essa quantia era o risco corrido pelo arrecadador.

A concepção exclusivamente econômica do cargo como fonte de receitas privadas para o funcionário também pode levar à compra direta de cargos. Isto ocorre quando o monarca está em

uma situação tal que precisa não somente de receitas normais, mas também de um capital monetário – por exemplo, para a guerra ou para saldar dívidas. A compra de cargos é uma instituição que tem existido regularmente nos Estados modernos, na Igreja e na França e Inglaterra; existiu tanto no caso de sinecuras como de cargos muito importantes; persistiu até o século XIX, na forma de comissões aos funcionários. Esta compra de cargos pode, em alguns casos isolados, carecer de um significado econômico, e o valor de compra constituir, parcialmente ou em conjunto, uma fiança depositada como aval de um fiel serviço. Esta não foi, afirmo, a norma.

Qualquer classe de concessão de usufrutos, tributos e serviços ao monarca ou ao funcionário para a sua exploração pessoal implica sempre um enfraquecimento com relação ao tipo de organização burocrática pura. O funcionário que acessa tais situações ostenta um direito pessoal à posse do seu cargo. Isto é principalmente assim quando o dever e a retribuição do funcionário estão vinculados de tal como do que o funcionário não transfere ao monarca nenhuma das receitas obtidas dos objetos recebidos em cessão, mas que os administra em função dos seus interesses privados e, por sua vez, consagra-se ao serviço pessoal ou militar, político ou eclesiástico, do soberano.

Falemos de prebendas, ou de um regime “prebendario” do cargo, naqueles casos em que o soberano concede ao funcionário rendas vitalícia, rendas referentes de alguma forma a objetos, ou que são fundamentalmente usufruto econômico de terras ou outras fontes. As referidas rendas devem representar uma compensação pelo cumprimento de deveres oficiais, autênticos ou fictícios; são bens separados permanentemente para a segurança econômica do cargo.

A passagem deste regime prebendario da burocracia a uma burocracia assalariada é bastante fluída. Frequentemente, tem sido “prebendario” o fornecimento econômico do sacerdócio; assim ocorreu na Antiguidade e na Idade Média, e também na modernidade. Em quase todos os períodos, afirmo, é possível encontrar a mesma modalidade em outras regiões. Em virtude da índole prebendaria dos seus cargos, a lei sacerdotal chinesa constrangia os funcionários em duelo a renunciar aos seus cargos; efetivamente, ordenava-se a abstenção do usufruto de propriedades durante o duelo ritual pelo pai ou outras autoridades familiares. Nas suas origens, esta disposição tinha como finalidade evitar a má vontade do defunto amo da casa, pois a casa era sua propriedade e o cargo era uma mera prebenda, uma fonte de reatamento.

Quando não somente outorgam-se direitos econômicos, mas também privilégios senhoriais para a sua realização pessoal, com a estipulação de serviços pessoais ao soberano, nos afastamos ainda mais da burocracia assalariada. Estes privilégios outorgados variam; por exemplo, no caso do funcionário político, podem assumir a qualidade do domínio ou qualidade de autoridade oficial. Em ambos os casos, e por certo no segundo, a qualidade específica da organização burocrática pode ser totalmente destruída e passamos ao terreno organizacional do domínio feudal. Todo tipo de concessões de serviços e usufrutos em espécies, como dotação do funcionário, propende a enfraquecer o mecanismo burocrático, e principalmente a subordinação hierárquica; e esta última é desenvolvida do modo mais estrito na disciplina da burocracia moderna. Um rigor análogo ao apresentado pelo funcionário contratualmente empregado do Ocidente moderno – pelo menos sob uma direção muito enérgica – somente é possível obtê-lo quando a submissão dos funcionários ao soberano é pessoalmente absoluta, quando a administração utiliza escravos, ou empregados tratados como escravos.

Os funcionários egípcios eram escravos do faraó, legalmente ou de fato. Os latifundistas romanos preferiam encomendar a administração direta das questões monetárias a escravos, já que era possível submetê-los a torturas. Na China, procurou-se obter resultados semelhantes mediante o uso generalizado do bambu como instrumento de disciplina. No entanto, são muito poucas as possibilidades de que estes meios coativos funcionem de forma permanente. A experiência mostra que a otimização para obter e conservar uma rigorosa mecanização do aparelho burocrático radica em um salário monetário assegurado, vinculado à possibilidade de realizar uma carreira que não esteja submetida a meras casualidades ou caprichos. Uma rigorosa disciplina e controle, que por sua vez levem em conta o senso de honra do funcionário, e o cultivo de sentimentos de prestígio do grupo de status, e também a oportunidade de uma crítica pública, contribuem para uma rigorosa mecanização. Deste modo, o aparelho burocrático funciona de forma mais estrita que qualquer modalidade de escravização legal dos funcionários. Um forte sentimento de status entre os funcionários não somente coincide com a vontade do funcionário de subordinar-se ao chefe resignando toda vontade própria, mas que os sentimentos de status resultam dessa subordinação, pois contribuem para o equilíbrio interno da ideia que o funcionário tem de si mesmo. A índole puramente pessoal do trabalho burocrático, com a sua separação de princípio entre a esfera privada do funcionário e a oficial, provém da adaptação deste às condições funcionais dadas de um mecanismo fixo fundado na disciplina.

Ainda que o desenvolvimento avançado de uma economia monetária não seja um requisito indispensável para a burocratização, a burocracia como estrutura permanente está ligada à pressuposta existência de certas receitas constantes que

permitam a sua sustentação. Quando estas receitas não resultam em benefícios privados, como ocorre na organização burocrática das grandes empresas modernas, ou de rendas rurais duradouras, como no feudo, um sistema de tributação estável é requisito prévio para a existência contínua de uma administração burocrática. Por motivos conhecidos e gerais, somente uma economia monetária amplamente desenvolvida oferece uma base firme para esse sistema tributário. O grau de burocratização administrativa em si é relativamente mais alto em comunidades urbanas com economias monetárias amplamente desenvolvidas, que nos Estados contemporâneos das planícies, muito menos extensos. No entanto, na medida em que estes Estados das planícies conseguiram desenvolver sistemas organizados de tributação, a burocracia tem-se desenvolvido de forma mais ampla que nas cidades-Estado. Toda vez que as dimensões da cidade-Estado foram mantidas dentro de limites moderados, a tendência para uma administração plutocrática e colegiada pelos notáveis têm-se ajustado mais adequadamente à sua estrutura.



# 4

## O DESENVOLVIMENTO QUANTITATIVO DAS TAREFAS ADMINISTRATIVAS

O desenvolvimento específico das tarefas administrativas sempre foi um terreno apto para a burocratização de uma administração. Comentaremos, em primeiro lugar, a dimensão quantitativa destas tarefas. Na área da política, o grande Estado e o partido de massas são o terreno clássico para a burocratização. Isto não significa que toda organização de grandes Estados, historicamente unificada e autêntica, tenha implicado uma administração burocrática. A perduração de um grande Estado já existente, ou o nivelamento de uma cultura surgida nesse Estado, nem sempre esteve ligada a uma estrutura burocrática do mesmo. Afirmo, ambos os traços têm coexistido em grande medida no Império chinês, por exemplo. Os grandes impérios negros, e organizações similares, somente tiveram uma existência efêmera, devido principalmente à ausência de um aparelho de funcionários. No entanto, esta organização tinha um caráter fundamentalmente patrimonial, mais que burocrático. Afirmo, em uma perspectiva meramente temporal, o Império dos califas e seus predecessores na Ásia mantiveram-se durante um longo período, e a sua organização de funcionários foi primordialmente patrimonial e prebendaria. Assim sendo, também o Sacro Império Romano durou um longo período, apesar da carência quase total de uma burocracia. Todos estes reinos representaram uma unidade culturais de um vigor pelo menos similar ao que costumam criar as formas de governo burocráticas.

O antigo Império romano dissolveu-se internamente, apesar uma crescente burocratização, e inclusive durante o seu desenvolvimento. Isto teve origem no modo como foram distribuídas as cargas tributárias pelo Estado burocrático, o qual promovia a economia de subsistência. Vistas da perspectiva da intensidade das suas unidades meramente políticas, as existências temporárias dos impérios dos califas, carolíngio e outros imperadores medievais foram, fundamentalmente, conjuntos instáveis e nominais. Em geral, a possibilidade de uma ação política foi diminuindo continuamente e a unidade relativamente grande da cultura surgiu de estruturas eclesiásticas de caráter rigorosamente unificado, em parte, e cada vez mais burocrático da Idade Média ocidental. Em parte, a unidade destas culturas foi resultado da ampla homogeneidade das suas estruturas sociais, a qual, por sua vez, foi a herança e modificação da sua antiga unidade política. Ambos são fenômenos da tradicional esclerose da cultura, e resultaram ser uma base tão firme que inclusive grandes projetos de expansão, como as Cruzadas, puderam ser realizados apesar da falta de uma unidade política sólida; poderia se dizer que foram realizados como “empresas privadas”. No entanto, o fracasso das Cruzadas e o seu desenvolvimento político frequentemente irracional estão ligados à ausência de um poder estatal unificado e sólido que as apoiasse. E não há dúvida de que na Idade Média os núcleos dos Estados “modernos” desenvolveram-se ligados a estruturas burocráticas. Além disso, no final, não há dúvida de que estas estruturas políticas bastante burocráticas comoveram os conjuntos sociais, baseados fundamentalmente em um equilíbrio instável.

A desintegração do Império romano esteve parcialmente determinada pela mesma burocratização do seu aparelho militar e administrativo. Esta burocratização somente pode ser realizada tornando efetivo um sistema tributário que, pela sua distribui-

ção dos impostos, devia condicionar necessariamente um crescimento relativo à importância de uma economia de subsistência. No conjunto sempre entram fatores individuais deste tipo. Também tem o seu papel a “intensidade” das atividades externas e internas do Estado. Completamente fora do vínculo entre a influência do Estado sobre a cultura e o grau de burocratização, pode-se dizer que “geralmente” - ainda que com exceções - a força de expansão está diretamente relacionada ao grau de burocratização. Em efeito, duas das entidades políticas mais expansivas, o Império romano e o Império mundial britânico, somente fundaram-se em menor grau em infraestruturas burocráticas, nos seus períodos mais expansivos. Na Inglaterra, o Estado normando colocou em prática uma organização rigorosa com base em uma hierarquia feudal. Em grande parte, esta teve a sua unidade e o seu impulso em virtude da burocratização da fazenda real, que era muito rigorosa em comparação com outras estruturas políticas do período feudal. Posteriormente, o Estado inglês não participou do desenvolvimento continental para uma burocratização, mas continuou sendo uma administração de notáveis. Analogamente à administração republicana de Roma, o governo inglês de notáveis foi produto da relativa carência de um caráter continental, bem como de pré-condições totalmente únicas, que hoje em dia começam a desaparecer. Uma destas pré-condições particulares é a não necessidade dos grandes exércitos de armas que requer para as suas fronteiras terrestres um Estado continental com as mesmas tendências expansivas. Em Roma, a burocratização progrediu com a passagem de um círculo de fronteiras costeiro a um continental. No restante, na estrutura romana de dominação, o caráter rigorosamente militar das autoridades magistradas compensou a ausência de um aparelho burocrático com a sua eficiência técnica e homogeneidade de funções administrativas, principalmente

fora dos limites da cidade. A continuidade da administração era assegurada pela posição única do Senado. Em Roma, como na Inglaterra, um requisito prévio desta dispensabilidade da burocracia foi o fato de que as autoridades estatais foram “minimizando” paulatinamente o alcance das suas funções na cidade. Limitaram as suas funções ao que era essencialmente indispensável por diretas “razões de Estado”.

Ao começar o período moderno, todas as prerrogativas dos Estados continentais concentraram-se nos monarcas, que prosseguiram com mais rigor a burocratização administrativa. De um ponto de vista técnico, é óbvio que o grande Estado moderno depende totalmente de uma estrutura burocrática. Quanto mais for o Estado, e quanto mais for ou gerar uma grande potência, mais necessariamente estará nesse caso.

Os Estados Unidos ainda têm o caráter de uma comunidade política que não está totalmente burocratizada, pelo menos no sentido técnico. Mas, a medida que aumentam as zonas de fricção com o exterior e torna-se mais imperiosa a necessidade de unidade administrativa no interior, esse caráter torna-se imprescindível e, progressivamente, abre caminho para a estrutura burocrática. Além disso, a foreira em parte não burocrática da organização estatal dos Estados Unidos é oposta materialmente pelas estruturas mais rigorosamente burocráticas das instituições que têm o real domínio político, a saber: os partidos conduzidos por profissionais ou peritos em organização e táticas eleitorais. A conformação cada vez mais burocrática de todos os verdadeiros partidos de massas dá o exemplo mais sobressalente da importância da quantidade como pauta da burocratização de uma formação social. Na Alemanha, particularmente, o Partido Socialdemocrata, e os dois “históricos” partidos norte-americanos, são burocráticos ao máximo.

# 5

## TRANSFORMAÇÕES QUALITATIVAS DAS TAREFAS ADMINISTRATIVAS

A burocratização é provocada mais pelo aumento intensivo e qualitativo e o desenvolvimento interno das tarefas administrativas que pela ampliação extensiva e quantitativa. Mas há uma grande variação na direção tomada pela burocratização e os motivos que a provocam.

No Egito, o mais antigo país com uma administração estatal burocrática, o ordenamento público e conjunto de canais e rios, para o país inteiro e de cima, era inevitável por causa de fatores técnicos e econômicos. Este ordenamento suscitou o mecanismo de escribas e funcionários.

Uma vez instaurado, inclusive na primeira época, este mecanismo teve outro campo de atuação nas grandes empresas de construção, que eram reguladas militarmente. Como dissemos, a tendência burocrática é influenciada por necessidades provenientes da criação de exércitos em armas, condicionada por políticas de poder e pelo desenvolvimento da fazenda pública vinculada ao aparelho militar. No Estado moderno, as progressivas exigências apresentadas à administração devem-se à complexidade cada vez maior da civilização e tendem à burocratização. Naturalmente, expansões importantes, principalmente de ultramar, têm sido realizadas por Estados governados por notáveis (Roma, Inglaterra, Veneza). No entanto, a “intensidade” da administração, ou seja, a passagem de tantas tarefas como for possível à organização do Estado propriamente dito para a sua permanente resolução, somente viu-

-se ligeiramente desenvolvida nos grandes Estados governados por notáveis, especialmente Roma e Inglaterra, em comparação com as formações políticas burocráticas.

Tanto nas administrações de notáveis como nas burocráticas, a estrutura do poder estatal teve uma poderosa influência na cultura. As exigências formuladas à cultura estão condicionadas, ainda que em grau variável, pela crescente riqueza dos grupos mais influentes do Estado. Deste modo, a progressiva burocratização torna-se dependente da crescente posse de bens de consumo e de uma técnica de conformação da vida externa cada vez mais sofisticada – e esta técnica corresponde às oportunidades oferecidas pela referida riqueza. Isto reage sobre o nível de vida e causa uma crescente exigência subjetiva de satisfação organizada, coletiva e, conseqüentemente, burocrática das necessidades mais diversas, que antes não eram conhecidas ou eram satisfeitas em nível local ou por meio de uma economia privada.

Entre os elementos puramente funcionais, a crescente exigência de ordem e proteção (“polícia”) em todos os níveis, por uma sociedade habituada a uma pacificação total, desenvolve uma influência sustentada na tendência para a burocratização. Um processo ininterrupto nos conduz dos câmbios dos feudos hereditários, sacerdotais ou mediante o arbítrio à atual consideração do polícia como o “representante de Deus no mundo”. Anteriormente, a garantia dos direitos e a da segurança do indivíduo ficam por conta dos membros da sua estirpe, os quais eram obrigados a prestar-lhe ajuda em juramentos e vinganças. Além de outros fatores, as abundantes tarefas da chamada “política de bem-estar social” cumprem-se fundamentalmente no sentido da burocratização, já que essas tarefas são impostas ao Estado por grupos de interesse

e em parte o Estado as usurpa por razões de política de poder ou por motivos ideológicos. Naturalmente, essas tarefas estão, em grande medida, economicamente determinadas.

Entre os fatores primordialmente técnicos, os modernos meios de comunicação servem ao avanço da burocratização. Vias terrestres, fluviais e marítimas, trens, as comunicações telegráficas e telefônicas, etc., tudo isto deve ser administrado necessariamente de forma pública e coletiva; esta administração resulta parcialmente conveniente do ponto de vista técnico. Desta perspectiva, os atuais meios de comunicação desempenham frequentemente um papel análogo ao dos canais da Mesopotâmia ou a regulação do Nilo no antigo Oriente. O incremento dos meios de comunicação tem uma importância decisiva para que seja possível uma administração burocrática, ainda que não seja a única condição decisiva. No Egito, por certo, a centralização burocrática, com base em uma economia quase de pura subsistência, nunca tinha adquirido o desenvolvimento que obteve sem a rota comercial natural do Nilo. Na Pérsia moderna, para propiciar a centralização burocrática, os funcionários do telégrafo receberam ordens oficiais de informar ao Shah sobre tudo o ocorrido nas províncias, independentemente das autoridades locais. Além disso, concedeu-se o direito de que os habitantes formulassem diretamente as suas queixas por telégrafo. Com o controle das comunicações e dos transportes, o Estado moderno pode ser administrado tal como o é.

Os trens, por sua vez, estão ligados ao desenvolvimento do comércio local de bens massivos. Este comércio é uma das condições da formação do Estado moderno. Como vimos anteriormente, isto não pode ser aplicado absolutamente ao passado.



# 6

## VANTAGENS TÉCNICAS DA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre a razão decisiva do seu progresso com relação a toda outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados.

Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente na sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo. A burocracia planejada é, nos mencionados aspectos, comparativamente superior às restantes formas de administração, colegiada, honorífica e não profissional. Inclusive, tratando-se de tarefas complexas, o trabalho burocrático por salário resulta não somente mais preciso, mas também, em última instância, menos custoso que o serviço *ad honorem* formalmente não remunerado.

O trabalho administrativo realizado *ad honorem* torna-se um treinamento, o qual da motivos para que o serviço honorífico seja realizado com maior lentidão, a saber, porque é menos formal e está menos vinculado a esquemas. Portanto, é mais impreciso e está menos centralizado que o trabalho burocrático, visto que depende menos de superiores, e porque a criação e exploração do aparelho de funcionários subordinados e serviços de arquivos são quase ineludivelmente mais caras. O serviço honorífico possui menos continuidade que o burocrático e frequentemente é bastante caro. Adverte-se que isso é

assim se for levado em conta somente o dinheiro que custa ao erário público – custos que, geralmente, aumentam consideravelmente com a administração burocrática com relação à administração por notáveis-, mas também os frequentes prejuízos econômicos ocasionados aos governados por atrasos e falta de precisão. A possibilidade de uma administração por notáveis somente existe de forma regular e duradoura quando pode ser eliminada com sucesso a administração oficial como recreação. Mas o aumento qualitativo das tarefas enfrentadas pela administração limita os alcances da administração por notáveis; hoje em dia isto acontece inclusive na Inglaterra. O trabalho disposto em corpos colegiados provoca fricção e demoras e gera compromissos entre interesses e opiniões antagônicas. A administração opera, pois, com mais imprecisão e maior autonomia com relação aos superiores; é, portanto, menos centralizada e mais lenta. Todos os progressos da organização administrativa prussiana foram progressos do princípio burocrático, e fundamentalmente monocrático.

Atualmente, a economia capitalista de mercado é a primeira a reclamar que os assuntos administrativos oficiais resolvem-se com a maior precisão, clareza, continuidade e rapidez possíveis. As grandes empresas capitalistas modernas constituem, em geral, pela sua organização interna, modelos inigualados de organização burocrática rigorosa. Toda a administração de um negócio funda-se em uma progressiva precisão, estabilidade e, fundamentalmente, rapidez nas operações. Isto é, por sua vez, determinado pela índole peculiar dos meios modernos de comunicação, envolvendo, entre outros, o serviço informativo da imprensa. A crescente rapidez de transmissão dos comunicados públicos, bem como dos fatos políticos e econômicos, pressiona aguda e constantemente no sentido de apressar o ritmo de reação administrativa frente a situações

diversas. Regularmente, somente uma organização rigorosamente burocrática obtém o período ótima de reação<sup>1</sup>.

A burocratização implica em particular a possibilidade ótima de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas. As atividades particulares são confiadas a funcionários especializados que, com a prática, vão aprendendo cada vez mais. A resolução “objetiva” dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas e “sem levar em conta as pessoas”.

*<sup>1</sup> Não podemos examinar aqui em detalhe como o aparelho burocrático pode gerar e gera de fato definidos impedimentos para a resolução dos negócios de um modo apropriado para o caso em particular.*

“Sem levar em conta as pessoas” é, também, a consigna do “mercado” e, geralmente, de toda consecução de interesses exclusivamente econômicos. Um sólido exercício da dominação burocrática implica um nivelamento da “honra” de status. Se não for limitado simultaneamente o princípio do livre mercado, esta consequência implica, por sua vez, o predomínio universal da “situação de classe”. As diferenças entre os possíveis princípios aos quais apelam as comunidades políticas para satisfazer as suas necessidades explica o fato de que esta consequência da dominação burocrática não tenha sido verificada em todas as partes, paralelamente à extensão da burocratização.

Também o segundo fator mencionado, “normas calculáveis”, é extremamente importante para a burocracia moderna. A especificidade da cultura moderna, e particularmente da sua base técnica e econômica, exige precisamente esta “cal-

culabilidade” dos resultados. Quando chega a se desenvolver plenamente, também a burocracia é regida, em um sentido específico, pelo princípio do *sine ira ac studio*. A sua índole peculiar, bem recebida pelo capitalismo, evolui tanto mais perfeitamente quanto mais “desumanizar” a burocracia, quanto mais acabadamente conseguir despojar os assuntos oficiais do amor, ódio e demais fatores pessoais, irracionais e emocionais que fogem a todo cálculo. Esta é a índole peculiar da burocracia, e é estimada como a sua virtude específica.

Quanto mais complexa e especializada devem a cultura moderna, tanto mais precisa de um perito pessoalmente indiferente e rigidamente “objetivo” para o seu aparelho sustentador externo, em vez do mestre de estruturas sociais mais antigas aberto ao influxo da simpatia pessoal, do favor, a graça e a gratidão. A burocracia facilita, e na sua combinação mais favorável, as disposições requeridas pelo aparelho externo da cultura moderna. Somente a burocracia colocou o fundamento para a administração de uma lei racional, conceptualmente sistematizada, com base em estatutos, tais como os que foram sancionados por primeira vez, com um alto grau de perfeição técnica, na última época do Império romano. Esta lei foi herdada pela Idade Média, junto com a burocratização da administração legal, ou seja, junto com a substituição do antigo procedimento processual, fundado na tradição ou em casos irracionais, pelo perito especializado e preparado racionalmente.

# 7

## BUROCRACIA E DIREITO

A interpretação “racional” do Direito, fundada em concepções puramente formais, contrapõe-se ao tipo de adjudicação ligado frente a tudo a tradições sagradas. O caso particular que não pode ser resolvido com precisão atendo-se à tradição soluciona-se quer seja por “revelação” concreta (oráculo, decisão profética ou ordália, ou seja, mediante uma justiça “carismática”), ou ainda – e somente estes são os casos que nos interessam aqui – mediante juízos formais expressados em termos de avaliações éticas concretas, ou de outra classe prática. Este tipo de justiça R. Schmidt o chamou apropriadamente de “justiça dos Cadis”. Também podem ser formulados juízos formais, mas não com base em uma classificação de conceitos racionais, mas mediante “analogias” e dependendo de, e interpretando, “precedentes” concretos. Isto é a “justiça empírica”.

A justiça dos Cadis carece de qualquer classe de juízo racionado. Tampouco a justiça empírica proporciona, na sua pureza, nenhum motivo o qual possamos classificar como racional, conforme o nosso significado da palavra. A índole concretamente avaliadora da justiça dos Cadis pode promover uma ruptura profética com toda tradição. A justiça empírica, por sua vez, pode sublimar-se e racionalizar-se em uma “tecnologia”. Em todas as formas de dominação não burocrática nos encontramos com a peculiar coexistência de um âmbito de estrito tradicionalismo com um âmbito de livre arbitrariedade e graça senhorial. São, pois, muito frequentes as combinações e formas de transição entre ambos os princípios. Disto trataremos em outro contexto.

Mendelssohn demonstrou que na Inglaterra, inclusive atualmente, um amplo setor da justiça funciona, na realidade, ao estilo dos Cadis, e até um ponto quase inconcebível no continente. De fato, também a justiça alemã funciona frequentemente do mesmo modo que esta justiça inglesa, a saber, ao descartar uma declaração dos fundamentos do seu veredito. Em geral, deve-se prevenir a crença de que os princípios “democráticos” de justiça coincidem com uma adjudicação “racional” (no sentido de racionalidade formal). Como o demonstraremos em outro contexto, na realidade ocorre o contrário. A adjudicação inglesa e norte-americana dos tribunais supremos continua sendo, em grande medida, empírica, e particularmente o é a adjudicação por precedentes. O motivo do fracasso dos esforços realizados na Inglaterra para uma codificação racional do Direito, bem como o fracasso na adoção do Direito romano, deve ser buscada na eficaz oposição à referida racionalização pelos grandes grêmios de advogados organizados centralmente. Estes grêmios formavam um setor monopólico de notáveis, do qual provinham os juízes dos grandes tribunais do reino. Eles dominavam a instrução jurídica como uma tecnologia empírica, muito desenvolvida, e lutaram com sucesso contra toda ação favorável a um Direito racional que colocasse em perigo a sua posição social e material. Foram os tribunais eclesiásticos, e durante certo tempo também as universidades, que iniciaram estas ações.

A contenda dos partidários do Direito comum contra o Direito romano e eclesiástico e o poder da Igreja originou-se em grande medida devido ao fator econômico que significava o interesse do advogado pelos seus honorários; isto é claramente evidente na participação do rei na contenda. A situação de poder dos advogados vitoriosos ficou, afirmo, condicionada pela centralização política. A Alemanha,

particularmente, por motivos políticos, carecia de uma hierarquia de notáveis socialmente poderosa. Não havia nenhuma hierarquia que, de forma similar aos advogados ingleses, pudesse reservar a administração nacional do Direito para si mesma, levar o Direito nacional à classe de uma tecnologia com um aprendizado regulamentado e resistir à intromissão da preparação tecnicamente superior dos juristas especializados em Direito romano.

O fato de que o Direito romano se adaptasse substancialmente melhor às necessidades do capitalismo nascente não decidiu a sua vitória na Europa continental. As instituições legais características do capitalismo moderno são todas alheias ao Direito romano e de origem medieval. O decisivo foi o ordenamento racional do Direito romano e, particularmente, a necessidade técnica de colocar o procedimento processual em mãos de peritos racionalmente instruídos, ou seja, homens instruídos nas Universidades e conhecedores do Direito romano. A instrução especializada era necessária, dada a crescente complexidade dos casos legais práticos e a crescente racionalização da economia, que exigiam um procedimento racional de evidência em vez da verificação da veracidade dos fatos mediante revelações concretas ou garantias sacerdotais que, claro, são meios de prova ubíquos e primitivos. Transformações econômicas estruturais também foram fatores determinantes desta situação legal. Este fator interveio em todos os lugares, inclusive na Inglaterra, onde o poder real adotou o procedimento racional de evidência em benefício dos comerciantes. Não foi, afirmo, este fator econômico o motivo determinante das diferenças de evolução entre o Direito substantivo inglês e o alemão, mas estas resultam da evolução legalmente autônoma das correspondentes estruturas de dominação.

A justiça centralizada e a dominação de notáveis, na Inglaterra, ocorreram juntas; na Alemanha coexistem uma burocratização e uma descentralização política. Devido a isso, a Inglaterra, o primeiro país capitalista e o mais desenvolvido da modernidade, manteve uma magistratura mais irracional e menos burocrática. O capitalismo inglês teria podido, afirmo, adaptar-se facilmente a isso, principalmente devido a que até a modernidade a índole da formação dos tribunais e do procedimento processual era, na realidade, uma ampla privação de justiça para os grupos economicamente fracos. Isto influenciou muito sobre a distribuição territorial na Inglaterra, favorecendo o acúmulo e imobilização da riqueza latifundiária. No mesmo sentido, influíram a duração e gastos da transferência de bens imóveis, determinados pelos interesses econômicos dos advogados.

Durante a época da República, o Direito romano representa uma combinação única de elementos racionais e empíricos, e inclusive de elementos da justiça dos Cadis. Estes últimos encontram-se no sistema de nomeação de um jurado como tal e nas acciones in factum do pretor que, no início, sem dúvida, ocorreram “entre um caso dado e outro”. O sistema de fianças da justiça romana e todos seus derivados, inclusive parcialmente a prática de réplicas dos juristas clássicos, apresentavam um caráter “empírico”. A decisiva conversão do pensamento jurídico é pré-determinada pela índole técnica da instrução do procedimento processual, confiada às fórmulas do edito legal, as quais eram adaptadas a concepções legais. Atualmente, o predomínio do princípio de substanciação prioriza a apresentação dos fatos, qualquer que seja a perspectiva legal que justifique a demanda. Atualmente, carece-se de uma compulsão similar que leve a apresentar formalmente e com precisão o sentido dos conceitos; mas

esta compulsão surgiu com a cultura técnica do Direito romano, de modo que no desenvolvimento do Direito racional incidiram os fatores técnicos do procedimento processual, os quais somente indiretamente originaram-se na estrutura estatal. A racionalização do Direito romano em um sistema fechado de conceitos manejados cientificamente somente foi aperfeiçoada durante o período de burocratização da própria comunidade política. Este caráter racional e sistemático diferencia categoricamente o Direito romano de todo Direito originado no Oriente ou na Grécia helênica.

As respostas rabínicas do Talmude exemplificam paradigmaticamente uma justiça empírica não racional, mas “racionalista” e, por sua vez, nutrida pela tradição. Em última instância, todo veredito profético é justiça dos Cadis pura, não nutrida pela tradição, e segundo o esquema: “Está escrito... mas eu os digo”. Quanto mais energicamente sobressai a índole religiosa da posição do Cadi (ou um juiz semelhante), tanto mais livremente predomina o juízo do caso individual e tanto menores são os impedimentos que geram as normas no interior da sua esfera operacional não nutrida pela tradição sagrada. Assim sendo, por exemplo, uma geração posterior à ocupação francesa de Tunes ainda sobrevivia um obstáculo muito tangível para o capitalismo no fato de que o tribunal eclesiástico (a Chara) proferia sentença sobre a propriedade territorial conforme a sua “livre escolha”, como expressado pelos europeus.

Não há dúvida de que “fatorialidade” e “perícia” não coincidem necessariamente com o predomínio de normas gerais e abstratas. Isso nem mesmo é válido no caso da moderna administração de justiça. A ideia de “uma lei sem lacunas” é, claro, energeticamente questionada. A representação do juízo moderno

como um autômata que recebe os processos e os custos a fim de poder emitir o veredito, junto com as razões justificadoras deste, mecanicamente transcritas de parágrafos codificados, é uma representação aeradamente resistida, talvez com motivo de que uma sólida burocratização da justiça traz aparelhada certa aproximação a esse modelo. No âmbito do procedimento judicial há setores nos quais o legislador leva diretamente o juiz burocrático a “individualizar” os procedimentos.

Com relação à ação administrativa propriamente dita, ou seja, com relação a toda a atividade estatal que é desenvolvida fora do campo da criação de leis e procedimentos judiciais, existe o costume de reivindicar a liberdade e o predomínio das circunstâncias individuais. Pensa-se que as normas gerais desempenham um papel principalmente negativo ao constituir-se em travas para a atividade positiva e “criativa” do funcionário, a qual jamais deveria ser controlada. No entanto, é essencial o fato de que esta administração (e possivelmente magistratura) supostamente “criativa” não seja um campo de livre ação voluntária, de perdão, e de favores e qualificações pessoais, como ocorre nas formas pré-burocráticas. Sempre existe, como regra de conduta, a normativa e a avaliação “racional” das finalidades “objetivas”, bem como a fidelidade a estas. Com relação à administração executiva, principalmente nos campos onde a vontade “criativa” do funcionário é mais rigorosamente estabelecida, respeita-se a ideia, primordialmente moderna e estritamente “objetiva”, das “razões de Estado”, como norma suprema e decisiva da atuação do funcionário.

É claro que o certo instinto da burocracia para consolidar as condições indispensáveis para manter seu poder no eu próprio Estado está indissolúvelmente ligado à canonização da ideia

abstrata e “objetiva” das “razões de Estado”. Em última instância, os interesses de poder da burocracia somente fornecem um conteúdo concretamente utilizável para esse ideal, e, no caso de dúvida, decidem finalmente os interesses de poder. Aqui não podemos continuar com esta discussão. O único ponto decisivo, para nós, é que, em princípio, no reverso de todo ato de administração burocrática, ou seja, ordenamento segundo normas ou ainda avaliação de meios e fins, há um conjunto de “motivos” racionalmente discutíveis.

O propósito das tendências “democráticas”, enquanto tendências para minimizar a “autoridade”, é necessariamente ambíguo. A “igualdade perante a lei” e a reclamação de garantias legais contra a arbitrariedade exigem uma “objetividade” formal e racional da administração, em oposição ao desdobramento pessoal livre proveniente da “graça” da antiga dominação patrimonial. Mas quando um “ethos” – por não falar em instintos – impõe-se nas massas com relação a algum assunto individual, esse ethos pede uma justiça substantiva referente a algum caso e pessoa concretos, e este ethos chocará necessariamente com o formalismo e o impassível “factualismo” regrado da administração burocrática. Por este motivo, o ethos exige recusar de forma emotiva o exigido pela razão.

Uma “igualdade formal perante a lei” e uma distribuição e administração “racionalmente calculáveis”, tal como exigido pelos interesses burgueses, não servem às massas despossuídas. Da perspectiva destas, é natural que a justiça e a administração de bens sirvam para reparar as carências das suas oportunidades econômicas e sociais de vida, com relação às classes possuidoras. Mas a justiça e a administração somente podem desempenhar esse papel se assumirem em grande medida um caráter informal. Todo tipo de “justiça popular”, bem como

todo gênero de influência da chamada opinião pública sobre a administração, travam o desenvolvimento racional da justiça e da administração com uma força semelhante à dos manejos astrológicos de um governante “absoluto”. Neste nível, ou seja, nas condições de uma democracia de massas, a opinião pública reduz-se a um comportamento comunal surgido de “sentimentos” irracionais. Geralmente, a difundem ou determinam os dirigentes de partido e a imprensa.

# 8

## A CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS ADMINISTRATIVOS

A estrutura burocrática implica a concentração dos recursos materiais de administração em mãos do chefe. Esta concentração produz-se, por exemplo, de modo conhecido e típico, no desenvolvimento das grandes empresas capitalistas, as quais adquirem as suas características essenciais nesse processo. Nas organizações públicas ocorre um processo análogo.

O exército com condução burocrática dos faraós, e exercido na última fase da República romana e durante o Principado, e, principalmente, o exército do Estado militar moderno, distinguem-se pelo fato de que seu equipamento e sua provisão provêm dos depósitos do chefe guerreiro. Isto diferencia-se dos exércitos populares das tribos agrícolas, da cidadania armada das cidades antigas, das milícias das primeiras cidades medievais e de todos os exércitos feudais; nestes era normal o auto-equipamento e o auto-aprovisionamento de todos os que deviam combater.

Atualmente, a guerra é uma guerra de máquinas. E, por isto, os depósitos são tecnicamente necessários, bem como na indústria a mecanização promove a concentração da administração e dos meios de produção. Mas os exércitos burocráticos do passado, aprovisionados e equipados pelo soberano, apareceram quando a evolução social e econômica diminuiu absoluta ou relativamente a quantidade de cidadãos economicamente capazes de equipar-se, de modo que o seu número já não foi suficiente para armar os exércitos necessários. Somente a estrutura do exército burocrático possibilitou a expansão dos exércitos profissionais sempre em armas, necessários para a

permanente pacificação de possíveis conflitos internos, bem como para lutar contra inimigos distantes, principalmente inimigos de ultramar. A disciplina militar e a prática técnica somente podem evoluir normalmente e com plenitude, pelos menos em seu alto grau atual, no exército burocrático.

Historicamente, e em todo o descoberto, a burocratização do exército ocorreu paralelamente à transferência do serviço militar dos possuidores aos despossuídos. Até ser realizada essa transferência, o serviço militar era um privilégio honorífico dos proprietários. A obrigação do serviço também foi transferida aos estrangeiros, como nos exércitos mercenários de sempre. De modo característico, este processo ocorre ao mesmo tempo que o acrescentamento geral da cultura material e intelectual. Também influiu em todos os lugares o seguinte motivo: a progressiva densidade da população e, com ela, a potência e esforço do trabalho econômico, determinados por uma progressiva “indispensabilidade” dos estratos adquiridos com fins bélicos. Deixando de lado as épocas de grande fervor ideológico, em geral, as camadas possuidoras de cultura sofisticada, e principalmente urbana, estão pouco adaptadas e também pouco inclinadas aos rudes trabalhos bélicos do soldado comum. Em igualdade de circunstâncias, as camadas de proprietários rurais, pelo menos em geral, sentem-se mais inclinadas a transformar-se em oficiais profissionais. Esta diversidade entre os proprietários urbanos e os rurais somente diminui quando a iminente possibilidade de uma guerra mecanizada exige que os dirigentes estejam capacitados como “técnicos”. Semelhante a qualquer outro negócio, a burocratização da guerra organizada pode ser realizada na forma de empresa capitalista privada. De fato, e principalmente no Ocidente, até o final do século XVII, a provisão de exércitos e a sua administração por capitalistas

privados foi a regra nos exércitos mercenários. Em Brandenburgo, no decorrer da guerra dos Trinta Anos, o soldado ainda era primordialmente proprietário do conjunto material da sua atividade. Era proprietário das suas armas, cavalos e vestimenta, ainda que o Estado o abastecesse em certa medida, na função de comerciante do “sistema produtor”, podemos dizer. Logo, no exército permanente da Prússia, o chefe da companhia tinha em sua propriedade os meios materiais de guerra; a monopolização dos meios de guerra em mãos do Estado somente ocorreu de forma definitiva a partir da paz de Tilsit. Os uniformes, em geral, somente foram introduzidos com essa monopolização. Anteriormente, a adoção de uniformes estava sob os cuidados do arbítrio do oficial do regimento, exceto quando se tratava de categorias especiais de tropas às quais o rei tinha “concedido” determinados uniformes, primeiro à real guarda de corps, em 1620, depois, frequentemente, sob o reinado de Frederico II.

Expressões tais como “regimento” e “batalhão” tinham, em geral, no século XVIII, um significado bastante diferente do atual. Somente o batalhão era uma unidade tática (atualmente ambos o são); o “regimento”, por sua vez, era uma unidade administrativa de uma estrutura econômica determinada pela situação de “empresário” do coronel. As empresas marítimas “oficiais” (por exemplo, as mãos genovesas) e a provisão do exército estão entre as primeiras grandes empresas de índole burocrática do capitalismo privado. Neste sentido, a “nacionalização” destas empresas pelo Estado é comparável modernamente à nacionalização dos trens, controlados pelo Estado desde o início.

Analogamente ao processo das organizações militares, a burocratização da administração também implica a concentração

dos meios organizacionais em outras esferas. A velha administração mediante sátrapas e regentes e a administração através de concessionários, compradores de cargos, e, principalmente, a administração por meio de vassalos feudais, descentralizam os meios materiais de administração. Os gastos provinciais locais, e a manutenção do exército e dos funcionários subalternos pagam-se normalmente por adiantado, por meio das receitas locais, e somente o excedente chega ao tesouro central. A administração do funcionário enfeudado é custeada pelo mesmo. O Estado burocrático, por sua vez, faz entrar no orçamento todos os gastos administrativos e proporciona às autoridades inferiores os meios de pagamento ordinários, cuja utilização é regulada e controlada por aquele. Isto apresenta o mesmo sentido para a “economia” da administração como a grande empresa capitalista centralizada.

No que se refere à investigação e instrução científicas, a burocratização dos institutos de investigação, sempre existentes nas universidades, é em função do progressivo requerimento de meios materiais de administração. Mediante a concentração destes meios em mãos do privilegiado diretor do instituto, a massa de investigadores e docentes encontra-se separada dos seus “meios de produção”, bem como os operários ficaram separados dos seus nas empresa capitalista.

Apesar da sua segura superioridade técnica, a burocracia tem sido em todo o descoberto um fato relativamente tardio. Isto deveu-se a um conjunto de obstáculos que somente desapareceram totalmente sob determinadas condições políticas e sociais.

# 9

## O NIVELAMENTO DAS DIFERENÇAS SOCIAIS

A estrutura burocrática chegou ao poder, em geral, em virtude de um nivelamento de diferenças econômicas e sociais. Este nivelamento foi pelo menos relativo e influiu na importância das diferenças econômicas e sociais para a distribuição de funções administrativas.

Diferentemente do autogoverno democrático das pequenas unidades homogêneas, a burocracia vai ligada necessariamente à moderna democracia de massas. Isto deriva do princípio definitivo da burocracia: a regulação abstrata da prática da autoridade, a qual procede do requerimento de “igualdade perante a lei” e, por conseguinte, do repúdio dos “privilégios” e do tratamento dos assuntos “caso a caso”. Esta regularidade também provém das pré-condições sociais do surgimento das burocracias. A administração não burocrática de toda formação social extensa funda-se, de uma forma ou de outra, no fato de que as tarefas e deveres administrativos estão vinculados a privilégios e classes sociais, materiais ou honoríficas já existentes. Isto implica, em geral, um vínculo do “direito” a funções administrativas com uma exploração econômica direta ou indireta, ou uma exploração “social” do “prestígio” que o tipo de autoridade administrativa concede aos seus depositários.

Por conseguinte, a burocratização e a democratização no seio da administração estatal aumentam os gastos em dinheiro do erário público. E isto ocorre apesar de que a administração burocrática tem, em geral, um caráter mais “econômico” que outros tipos de administração. Até pouco tempo atrás, o

modo mais barato de satisfazer a necessidade de uma administração – pelo menos da perspectiva do erário – era confiar quase toda a administração local e a magistratura inferior aos latufundiários da Prússia oriental. O mesmo ocorre na administração dos sherriffs na Inglaterra. A democracia de massas varre os privilégios feudais, patrimoniais e plutocráticos da administração – isto último pelo menos no propósito. Substitui necessariamente a administração como recreação, historicamente herdada e desempenhada por notáveis, por uma tarefa profissional remunerada.

Isto não se aplica somente às estruturas estatais. Em efeito, não é casual que os partidos democráticos de massas tenham liquidado, nas suas próprias organizações, o tradicional domínio dos notáveis, fundado em relações pessoais e na estima individual. É claro que frequentemente ainda subsistem esses restos de “personalismo” nos antigos partidos conservadores e também nos liberais. Os partidos democráticos de massas estão organizados burocraticamente sob o controle dos funcionários partidários, secretários rentados dos partidos e sindicatos etc. Na Alemanha, por exemplo, isto foi produzido no Partido Socialdemocrata e no movimento agrário de massas, e, na Inglaterra, por primeira vez, na particular democracia das juntas de Gladstone-Chamberlain, organizada primeiramente em Birmingham e em curso de expansão desde 1870. Nos Estados Unidos, os dois partidos desenvolveram a sua burocratização a partir da administração de Jackson. Na França, no entanto, as tentativas de organizar partidos políticos disciplinados em virtude de um sistema eleitoral que requer uma estrutura burocrática foram repetidamente frustradas. Foi impossível vencer a resistência dos grupos locais de notáveis contra a burocratização dos partidos, necessária a longo prazo, a qual cobriria todo o país, e deslocaria a

sua influência. Todo refinamento das técnicas eleitorais, por exemplo, o sistema de eleições proporcionais, que realiza cálculos com cifras, requer uma estrita organização burocrática interlocal dos partidos e, conseqüentemente, uma progressiva prevalência da burocracia e da disciplina no seio do partido e, por sua vez, o desaparecimento dos grupos locais de notáveis – isto aplica-se pelo menos aos grandes Estados.

O avanço da burocratização na própria administração estatal é um fenômeno que acompanha a democracia como um manifesto na França, América do Norte e, agora, na Inglaterra. Deve-se levar em conta, por outro lado, a ambigüidade do termo “democratização”. O demos em si, como massa inarticulada, não governa nunca as estruturas superiores; pelo contrário, é governado, e sua existência somente altera o modo de seleção dos dirigentes executivos e o tipo de influência que o demos pode exercer, ou ainda melhor, grupos sociais integrados deste, sobre o conteúdo e o manejo das atividades administrativas, configurando o que é denominado “opinião pública”. A “democratização” não implica uma participação crescente e ativa na autoridade da formação social. Isto pode ser uma consequência da democratização, mas não um resultado necessário.

Neste ponto, lembremos formalmente que o conceito político de democracia, com base na “igualdade de direitos” para os governados, envolve os seguintes postulados: 1) prevenção da formação de um grupo fechado de status de funcionários a favor de uma admissibilidade universal dos cargos, e 2) minimização da autoridade do corpo de funcionários a favor de um avanço da influência da “opinião pública”, tanto quanto for possível. Por conseguinte, a democracia política procura encurtar o período de serviços por

meio de eleições e com base em não requerer do candidato uma perícia especial. Deste modo, a democracia entra inevitavelmente em conflito com as tendências burocráticas geradas na luta contra o governo dos notáveis. O mais decisivo na democratização é a equiparação dos governados frente ao grupo governante, burocraticamente estruturado, o qual, por sua vez, pode desempenhar um papel bastante autocrático, tanto formalmente quanto de fato.

Na Rússia, a dissolução da hierarquia da antiga nobreza latifundiária por meio da regulação da ordem hierárquica, e a contaminação da antiga nobreza por uma nobreza de cargo, foram fenômenos passageiros, próprios do desenvolvimento da burocracia. Na China, a qualificação da classe e a aptidão para um cargo público segundo a quantidade de exames aprovados teve um significado análogo. Na França, a Revolução, e ainda mais o bonpartismo, deram pleno poder à burocracia. Na Igreja católica, primeiro eliminaram-se os poderes feudais e depois todos os poderes locais independentes. Esta ação foi iniciada por Gregório VII e prosseguiu por meio do Concílio de Trento e do Concílio Vaticano, e concluiu-se com os editos de Pio X. A transformação destas hierarquias locais em simples funcionários da autoridade central foi vinculada ao contínuo aumento da importância de fato dos capelães, formalmente bastante dependentes; um processo que foi desenvolvido principalmente com base na organização do catolicismo em partidos políticos. Por conseguinte, este desenvolvimento implicou um avanço da burocratização e, por sua vez, da “democratização passiva”, ou seja, a equiparação dos governados. A substituição do exército de notáveis auto-equipado pelo exército burocrático é, em todo o descoberto, um processo de democratização “passiva”, na medida em que o é toda instauração de uma monarquia militar absoluta

em vez de um Estado feudal ou uma república de notáveis. No Principado romano, a burocratização da administração provincial na esfera da arrecadação de impostos, por exemplo, foi paralela à eliminação da plutocracia de uma classe capitalista que tinha sido onipotente sob a República. Deste modo, eliminou-se, por último, o próprio capitalismo antigo.

É óbvio que nestes processos de “democratização” quase sempre intervêm fatores econômicos de algum tipo. Frequentemente advertimos a influência econômica do surgimento de novas classes, quer seja que tenham caráter plutocrático, pequeno burguês ou proletário. Estas classes podem apelar à ajuda de um poder político, ou podem criá-lo ou recriá-lo, além de que esse poder é legítimo ou cesarista. O fazem, geralmente, para obter vantagens econômicas ou sociais, mediante ajuda política. Por outro lado, há casos, igualmente possíveis e historicamente fundamentados, nos quais a iniciativa foi tomada “de cima” e teve um sentido puramente político, e utilizou razões políticas, principalmente sobre assuntos externos. Este tipo de governo limitou-se a explorar os conflitos econômicos e sociais, bem como interesses classistas, como recurso para realizar a sua própria finalidade de adquirir poder político. Para este objetivo, a autoridade política perturbou o equilíbrio sempre instável das classes enfrentadas e trouxe à tona seus antagonismos latentes. Na prática, não é possível determinar uma norma geral para o caso.

O processo das influências econômicas e o das influências políticas é muito variável. A passagem para o tipo de combate disciplinar graças aos hoplitas, na Grécia antiga, e a progressiva importância da marinha, em Atenas, constituíram a base para a aquisição de poder político pelos grupos que sustentavam o aparelho militar. Em Roma, por sua vez, o mesmo

fenômeno somente afetou circunstancialmente o poder da nobreza de ofício. Ainda que, em todo o descoberto, o moderno exército de massas tenha sido um meio para destruir o poderio dos notáveis, isto por si só não determinou uma democratização ativa, mas uma democratização passiva. Para isto contribuiu, no entanto, o fato de que o antigo exército de cidadãos tinha como base econômica o auto-equipamento, enquanto que o exército moderno baseia-se na satisfação burocrática dos requisitos.

O predomínio da estrutura burocrática baseia-se na sua superioridade “técnica”. Aqui, como em geral em toda a técnica, este fato tem a seguinte consequência: o avanço burocrático foi mais lento quando as formas estruturais mais antigas tinham um bom desenvolvimento técnico e adaptavam-se funcionalmente às necessidades do momento. Assim ocorreu com a administração inglesa de notáveis e, por isso, a Inglaterra foi o país com a burocratização mais lenta. O mesmo fenômeno geral ocorre quando sistemas muito desenvolvidos de iluminação a gás ou de trens a vapor com um grande capital fixo oferecem maiores dificuldades para a eletrificação que as regiões totalmente virgens abertas à mesma.

# 10

## CARÁTER PERMANENTE DO APARELHO BUROCRÁTICO

Uma vez instaurada em sua plenitude, a burocracia constitui uma das estruturas sociais mais difíceis de destruir. A burocracia é o meio de transformar a “ação comunitária” em uma “ação societária” organizada racionalmente. Por isso, a burocracia, como instrumento de “societalização” das relações de poder, foi e é um instrumento de poder de grande importância para quem controlar o aparelho burocrático.

Em igualdade de condições, uma “ação societária”, dirigida e organizada com método, prevalece sobre toda resistência de uma “ação de massas” ou inclusive “comunal”. E, com toda a burocratização da administração, fica estabelecida uma forma de poder praticamente inamovível.

O burocrata individual não pode se safar do aparelho ao qual está ligado. Diferentemente do “notável” honorífico ou voluntário, o burocrata profissional está acorrentado à sua atividade por meio de toda a sua existência material e espiritual. Geralmente, é uma simples engrenagem de um mecanismo sempre em funcionamento que lhe ordena ir em um sentido essencialmente fixo. O funcionário deve realizar tarefas especializadas e, normalmente, não pode dar partida nem parar o mecanismo, o qual somente é dirigido de cima. Desta forma, o burocrata individual está ligado ao conjunto de todos os funcionários integrados no mecanismo. O interesse destes está em que o mecanismo continue funcionando e mantenha a autoridade exercida “societariamente”.

Os governados, por sua vez, não podem prescindir do aparelho burocrático de autoridade, ou substituí-lo, quando já

existe, visto que esta burocracia funda-se em uma preparação especializada, uma divisão funcional do trabalho, e uma constelação de atitudes metodicamente integradas. Se o funcionário deixar de trabalhar, ou se o seu trabalho sofrer uma interrupção forçada, sobrevêm o caos e é difícil encontrar, entre os governados, substituintes que sejam capazes de controlá-lo. Isto vale tanto para a administração pública quanto para a administração econômica privada. A sorte material das massas depende cada vez mais do andamento regular e correto das estruturas cada vez mais burocráticas do capitalismo privado. E isto faz com que cada vez seja mais utópica a tentativa de eliminá-las.

Nas organizações públicas e nas privadas, a disciplina do corpo de funcionários tem como termo de comparação a constelação de atitudes do funcionário com relação a uma obediência rigorosa dentro da sua atividade habitual. Esta disciplina devêm cada vez mais o fundamento de toda ordem, por maior que seja a significação prática da administração baseada nos documentos arquivados. A ingênua pretensão do bakuninismo de anular a base dos “direitos adquiridos” e da “dominação” por meio da destruição dos documentos públicos não leva em conta a firme tendência do homem de manter as normas e ordenamentos habituais, os quais continuam vigentes independentemente dos documentos. Toda reorganização de tropas vencidas ou dispersas, bem como a reorganização do aparelho administrativo desquiciado por rebeliões, pânico ou outras comoções, realizam-se apelando à tendência condicionada a aceitar obedientemente as ordens superiores.

A necessidade objetiva do aparelho já existente, com o seu especial caráter “impessoal”, implica que – contrariamente ao que ocorre no caso de ordens feudais baseadas na

lealdade pessoal – não seja difícil fazer funcionar esse mecanismo a serviço de qualquer capaz de chegar a controlá-lo. Um conjunto racionalmente organizado de funcionários continua funcionando regularmente depois da ocupação do terreno pelo inimigo; este somente tem que trocar aqueles que ocupam cargos superiores.

Durante os seus longos anos de permanência no poder, Bismarck eliminou todos os estadistas independentes e submeteu os seus colegas ministeriais a uma estrita obediência burocrática. Ao deixar o seu cargo, comprovou com surpresa que os seus colegas continuavam administrando os seus escritórios, impassíveis e sem desfalecer, como se ele não tivesse sido o cérebro mestre e o criador dessas criaturas, mas como si um simples indivíduo tivesse sido substituído por outro no aparelho burocrático. Na França, apesar de todas as mudanças de amo desde o Primeiro Império, o aparelho de poder continuou sendo fundamentalmente o mesmo. Estes aparelhos tornam cada vez mais impossível, do ponto de vista técnico, a chamada “revolução”, como criação forçada de formas de poder totalmente novas, principalmente quando o aparelho tem sob o seu controle os modernos meios de comunicação e a sua estrutura está “racionalmente” organizada. A França é um exemplo clássico da substituição das “revoluções” por coups d’Etat; todas as mudanças de sucesso na França não são mais que coups d’Etat.



# 11

## CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DA BUROCRACIA

A organização burocrática de uma formação social, e especialmente de uma estrutura política, pode ter profundas consequências econômicas e, frequentemente, as tem. Que tipo de consequências? Isto depende, em cada caso individual, da distribuição de poder econômico e social, e principalmente do terreno ocupado pelo aparelho burocrático em desenvolvimento. Por conseguinte, as consequências da burocracia dependem do sentido dado ao aparelho pelos poderes que o usam. E, muito frequentemente, o resultado foi uma distribuição criptoplutocrática do poder.

Na Inglaterra, e principalmente nos Estados Unidos, por trás das estruturas burocráticas dos partidos habitualmente encontram-se os mecenas do partido. Estes financiam os referidos partidos e influem nos mesmos. Na época moderna, a burocratização e o nivelamento social no interior das organizações políticas e, principalmente, no interior das organizações estatais, com relação à eliminação das prerrogativas feudais, favoreceu muito frequentemente os interesses do capitalismo. Frequentemente, a burocratização realizou-se em franca aliança com interesses capitalistas; a grande aliança histórica do monarca absoluto com os interesses capitalistas, por exemplo. Geralmente, uma equiparação legalista e a eliminação de grupos locais solidamente estabelecidos, manejados por notáveis, tem andado lado a lado com uma expansão da atividade capitalista. No entanto, em consequência da burocratização, cabe esperar a prática de que uma política

adaptada ao interesse pequeno burguês por uma “subsistência” tradicional assegurada, ou inclusive uma política estatal socialista que restrinja as oportunidades de benefício privado. Isto ocorreu em vários casos de grande significação histórica, principalmente na antiguidade.

Os efeitos muito diversos de formações políticas bastante semelhantes, pelo menos em princípio – no Egito faraônico e nas épocas helénica e romana -, mostram a ampla diversidade possível na transcendência econômica da burocratização, segundo a influência de outros fatores. O simples direito da organização burocrática não determina nitidamente a orientação concreta que seguirão as suas consequências econômicas, sempre vigentes de uma forma ou outra. Pelo menos, não influi sobre estas de forma análoga ao seu efeito relativamente igualitário no terreno social. Neste sentido, deve-se insistir em que a burocracia, como tal, é um instrumento de precisão que está a serviço de interesses de dominação bastante diversificados – exclusivamente políticos, bem como puramente econômicos, ou de outro tipo. Por isso, é conveniente não exagerar na extensão do seu paralelismo com uma democratização, por mais característico que este possa ser. Em determinadas condições, grupos de senhores feudais também serviram à burocracia. Também existe a possibilidade – e frequentemente esta foi realizada: por exemplo, no Principado romano e em diversas estruturas estatais absolutistas – de que uma burocratização da administração esteja deliberadamente relacionada a domínios ou misturada a estes em virtude da força dos estratos de poder social existentes. Frequentemente, certos cargos são reservados deliberadamente para determinados grupos de status. A democratização da sociedade em seu conjunto, e no significado moderno do termo, quer seja

efetiva ou talvez somente formal, é uma base peculiarmente favorável para a burocratização, mesmo que não seja a única possível. Em última instância, a burocracia somente tenta abrandar os poderes que lhe resistem nos âmbitos que deseja ocupar. Deve-se ter presente este fato, que já vimos várias vezes, e que devemos discutir reiteradamente: que a “democracia” tal como se opõe ao “poder” da burocracia”, apesar (e talvez por causa) do seu inevitável mas impremeditado estímulo à burocratização. Em determinadas condições, a democracia promove ostensíveis rupturas e travas no seio da organização burocrática. Por isso, deve-se considerar a orientação particular tomada pela burocratização em cada caso histórico singular.



# 12

## O PODER DA BUROCRACIA

Em todo o descoberto, o Estado moderno é submetido à burocratização. Mas aqui deve-se apresentar o problema de se o poder da burocracia dentro da estrutura política experimenta um crescimento universal. O fato de que a burocracia seja, tecnicamente, o meio de poder mais efetivo a serviço do homem que o controla, não determina a gravitação que a burocracia como tal pode ter dentro de uma formação social específica. A progressiva “indispensabilidade” do corpo de funcionários, que compreende milhões, não é mais decisiva neste contexto que a opinião de alguns expositores do proletariado sobre a indispensabilidade econômica do movimento operário para uma apreciação de capacidade de poder social e político. Se a “indispensabilidade” possuísse um caráter decisivo, os escravos “indispensáveis” deveriam ter ocupado postos de poder quando regia o trabalho escravo, já que eram pelo menos tão indispensáveis quanto o são hoje em dia os funcionários e proletários. Não se pode inferir a priori destes motivos se o poder da burocracia como tal está crescendo. A intervenção de grupos de interesses econômicos não oficiais, ou a intervenção de organizações locais, interlocais, ou representativas de qualquer outro tipo, ou de associações vizinhais, todos estes fatores opõem-se, aparentemente, à burocratização. Aqui temos que deixar para outro momento e não incluir nesta discussão puramente formal e tipológica o exame de que medida essa aparência corresponde à realidade. Em termos gerais, somente podemos afirmar o seguinte:

Em condições normais, o poder de uma burocracia em plena expansão sempre é impressionante. O “patrão político” que enfrenta o funcionário, treinado, incorporado à direção administrativa e investido com a hierarquia formal de um interlocutor válido, está na situação do “aficionado” frente ao “perito”. Isto aplica-se tanto se o “patrão” ao qual serve a burocracia é um “povo”, provido com os recursos da “iniciativa legislativa”, o “plebiscito” e o direito de remover funcionários, ou a um parlamento, eleito em uma base mais “oligárquica” ou mais “democrática”. Aplica-se tanto se o “patrão” é um corpo aristocrático colegiado, baseado, legalmente ou de fato, em uma cooptação, ou se se refere a um presidente eleito massivamente, ou a um monarca hereditário e “absoluto” ou “constitucional”.

Toda burocracia tenta acrescentar a superioridade dos profissionalmente informados conservando em segredo os seus conhecimentos e propósitos. A administração burocrática sempre propende a ser uma administração de “sessões secretas”; tanto como possível, furtam a toda crítica seus conhecimentos e suas atividades. Os funcionários do tesouro do Shah da Pérsia transformaram a sua técnica orçamentária em uma doutrina secreta, e inclusive utilizam uma escritura secreta. Em geral, as estatísticas oficiais da Prússia somente mostram ao público, e à suposta “opinião pública”, o que não pode prejudicar os propósitos da burocracia que possui o poder. Em determinados setores administrativos, a calculada paixão pelo segredo deriva da sua natureza material: há sigilo sempre que estão envolvidos os interesses de poder da estrutura dominante com relação ao exterior, quer seja o concorrente econômico de uma empresa privada (a “contra”), ou uma sociedade política estrangeira, potencialmente hostil. Para que o segredo esteja bem guardado, o controle público da

administração diplomática deve ser muito limitado. A administração deve, necessariamente, enfatizar o segredo das suas medidas mais importantes; e isto torna-se mais imperioso a medida que prevalecem os aspectos puramente técnicos. Os partidos políticos procedem do mesmo modo, apesar de toda a aparatosa publicidade dos congressos e convenções. Este “segredo” irá predominando a medida que aumentar a burocratização das organizações partidárias. Na Alemanha, por exemplo, a política comercial exige que sejam ocultadas as autênticas estatísticas de produção. Toda atitude combativa de uma formação social com relação ao exterior serve para consolidar e aumentar a posição do grupo no poder.

O nítido interesse da burocracia pelo poder, no entanto, vai muito além daquelas áreas em que interesses puramente funcionais requerem o sigilo. A ideia de “segredo oficial” é uma tentativa especificamente burocrática, e a burocracia defende fanaticamente esse sigilo, o qual somente pode ser justificado essencialmente em âmbitos especificamente precisos. Ao enfrentar o parlamento, a burocracia, impelida pelo seu certo instinto de poder, recusa toda tentativa do parlamento, ou de grupos de interesses, dirigida a obter informação através dos seus próprios peritos. O denominado direito de investigação parlamentar é um dos meios utilizados pelo parlamento para dispor da referida informação. A burocracia, logo, prefere um parlamento mal informado e, conseqüentemente, impotente, pelo menos na medida em que a burocracia faz coincidir os seus interesses de poder com a ignorância dos demais.

O monarca absoluto é impotente frente ao maior conhecimento do perito burocrático – até certo ponto – inclusive mais impotente que qualquer outro chefe político. Os impertinen-

tes decretos de Frederico o Grande com relação à “abolição da servidão” foram desviados, por assim dizer do seu trâmite executivo em virtude de que o aparelho oficial simplesmente os ignorou como ideias circunstanciais de um aficionado. Frequentemente, um monarca constitucional representativo de um setor social importante de governados exerce uma maior influência sobre os trâmites administrativos que um monarca absoluto. O monarca constitucional pode exercer um controle mais eficaz sobre esses peritos devido à índole mais ou menos pública da crítica, enquanto que o monarca absoluto depende somente da burocracia para obter informação. O czar russo do antigo regime raramente conseguia realizar de forma permanente o que não fosse do agrado da burocracia e comprometesse os seus interesses de poder. As suas repartições ministeriais, colocadas sob a sua autoridade autocrática imediata, representavam, como acertadamente o observou Leroy-Beaulieu, um conglomerado de satrapias. Estas satrapias mantinham uma luta permanente e, principalmente, bombardeavam-se com volumosos “memorandos” frente aos quais o monarca, um diletante, era impotente.

A transição ao governo constitucional provocou a necessária concentração em uma pessoa do poder da burocracia central. O conjunto de funcionários passou a depender de um chefe monocrático, o primeiro ministro, por cujas mãos passava tudo o que depois chegaria ao monarca. Isto submeteu consideravelmente o monarca à tutela do chefe da burocracia. Guilherme II, que lutou contra este princípio no seu conhecido conflito com Bismarck, logo se viu obrigado a desistir do seu ataque. Quando predominam os conhecimentos de peritos, a influência efetiva do monarca somente pode ser permanente se mantiver uma ininterrupta comunicação com os chefes burocráticos; esta relação deve ser planejada sistematicamente e dirigida pelo chefe da burocracia.

Por sua vez, o constitucionalismo vincula à burocracia e ao governante a upa comunidade de interesses contra as ambições de poder dos órgãos parlamentários dos chefes de partido. E o monarca constitucional, privado do apoio do parlamento, é impotente frente à burocracia. A deserção dos “grandes do Reich”, os ministros prussianos e os funcionários hierarquizados do Reich, em novembro de 1918, deixou o monarca em uma situação similar à que ocorreu no Estado feudal em 1056. Isto é, afirmo, uma exceção, pois geralmente a posição de poder de um monarca frente aos funcionários burocráticos é muito mais sólida que a que ocorreu em qualquer Estado feudal ou no Estado primordial “estereotipado”. Isso ocorre em virtude da permanente presença de aspirantes à promoção com os quais o monarca sempre pode substituir os funcionários não convenientes ou independentes. Em igualdade de circunstâncias, somente os funcionários economicamente independentes, ou seja, funcionários pertencentes a setores possuidores, podem se permitir o risco de perder os seus cargos. Atualmente, como em todas as épocas, a seleção de funcionários entre os setores despossuídos aumenta o poder dos governantes.

Somente os conhecimentos técnicos dos grupos de interesses econômicos privados na esfera dos “negócios” ultrapassam os conhecimentos técnicos da burocracia. Isso é assim porque o conhecimento preciso dos fatos pertencentes à sua esfera é vital para a existência econômica dos negociantes. As estatísticas oficiais incorretas não prejudicam diretamente os interesses econômicos dos funcionários culpáveis, mas os cálculos errados de uma empresa capitalista são pagos com perdas, talvez até com a sua existência. Depois de tudo, o “segredo”, como meio de poder, está muito melhor custodiado nos livros de um empresário que nos arquivos das

autoridades públicas. Este único motivo explica a limitação das autoridades quando tentam influenciar a vida econômica na era capitalista. Frequentemente, na era capitalista, as disposições estatais adotam uma direção inesperada e não intencionada, ou devêm meras quimeras em razão do conhecimento tecnicamente superior dos grupos de interesses.

# 13

## FASES DO DESENVOLVIMENTO DA BUROCRACIA

O conhecimento técnico do perito foi obtido cada vez mais a base da situação de poder do funcionário. Por conseguinte, o governante viu-se obrigado a descobrir uma forma de utilizar o conhecimento especializado dos peritos sem perder, por esse motivo, a sua posição dominante. É típico que com a ampliação qualitativa da gestão administrativa e, consequentemente, com a indispensabilidade do conhecimento técnico, o monarca já não se satisfaça com consultas ocasionais com confidentes pessoais de confiança, ou com uma assembléia destes convocada intermitentemente e em momentos difíceis. O monarca começa a apelar a órgãos colegiados que deliberam e decidem em sessão permanente. Os Räte von Haus aus são um fenómeno transitório próprio deste processo.

A posição destes corpos colegiados varia, naturalmente, no caso de serem constituídos em suprema autoridade administrativa ou estejam cobertos por uma autoridade central e monárquica ou diversas autoridades deste tipo. No restante, o seu modo de atuar tem uma grande influência. Com o pleno desenvolvimento do tipo colegiado, os órgãos reunidos com o monarca reinante discutem os pontos importantes, de todas as perspectivas, com base em relatórios dos respectivos peritos e seus assistentes, e por meio dos votos justificados dos restantes membros. A questão acaba então por meio de uma resolução que será sancionada, ou recusada, pelo monarca em um edito. Este tipo de órgão colegiado é a forma característica com que o governante, convertido cada vez mais em um “aficionado”, explora o conhecimento

técnico, ao mesmo tempo que tenta reduzir a importância deste e manter a sua posição dominante frente aos peritos – fato, este último, que frequentemente passa inadvertido. Controla cada perito por meio dos demais e faz uso desse emaranhado procedimento para conseguir uma visão de conjunto, bem como a certeza de que ninguém o induz a tomar decisões arbitrárias. Frequentemente, o monarca obtém o seu crescimento sobre os peritos não assistindo pessoalmente às sessões dos corpos colegiados, mas por meio de memorandos escritos. Federico Guilherme I da Prússia exerceu uma influência grande e efetiva sobre a administração, mas quase nunca esteve presente nas sessões conjuntas dos ministros do gabinete; comunicava as suas decisões por escrito, por meio de comentários marginais ou editos.

No caso de fracasso, o rancor dos estamentos burocráticos concentra-se no gabinete, bem como a desconfiança dos governados concentra-se nos burocratas. Na Rússia, na Prússia e em outros Estados, o gabinete deveio assim uma espécie de cidadela pessoal, na qual o monarca refugiava-se, por assim dizer, do conhecimento técnico e da “rotinização” impessoal e funcional dos burocratas.

O governante, além disso, procura utilizar o princípio colegiado para produzir uma forma de síntese de peritos especializados em uma unidade coletiva. Geralmente, é impossível fixar até que ponto o consegue. No entanto, o fenômeno como tal é comum a formas de Estado muito diversas, desde o patrimonial e feudal ao burocrático primitivo, e é particularmente próprio do absolutismo principesco primitivo. O princípio colegiado provou ser um poderoso meio educacional para fazer valer o “realismo” na administração. Também tem possibilitado a inclusão de particulares socialmente influentes e,

por conseguinte, permitiu conciliar, em certa medida, o prestígio de notáveis e a prática dos empresários privados com a técnica especializada dos burocratas profissionais. Os corpos colegiados foram um dos primeiros órgãos que facilitaram a expansão do moderno conceito de “instituições públicas” no sentido de entidades duradouras e impessoais.

Enquanto o conhecimento técnico das gestões administrativas foi um resultado exclusivo de uma prolongada prática empírica, e as normas administrativas não foram ordenamentos mas fatores da tradição, o conselho de anciões – integrado frequentemente por sacerdotes, “estadistas veteranos” e notáveis – foi a conformação idônea para as autoridades colegiadas, as quais, no início, limitavam-se a assessorar os governantes. Mas a medida que estes órgãos tinham continuidade frente a governantes sucessivos, frequentemente usurparam o poder do monarca. O Senado romano e o Conselho veneziano, e também o Areópago atende até a sua queda e substituição pelo governo dos demagogos, procederam dessa forma.

Apesar de uma grande multiplicidade de conformações, os corpos colegiados, como tipo, apresentavam-se com base na especialização racional da posse do conhecimento técnico. Por outro lado, deve-se diferenciá-los dos corpos de conselheiros eleitos entre círculos privados interessados, que frequentemente se encontram no Estado moderno e cujo núcleo é constituído por funcionários ou ex funcionários. Estes corpos colegiados também devem se diferenciar sociologicamente dos conselheiros de controle que se encontram nas estruturas burocráticas da economia privada moderna (corporações econômicas). Deve-se fazer esta diferenciação a pesar de não ser raro que estes órgãos corporativos estejam integrados com a incorporação de notáveis provenientes de círculos

desinteressados, em virtude do seu conhecimento técnico ou para explorá-los para a representação e a publicidade. Geralmente, estes órgãos não convocam peritos particulares, mas sim os representantes conspícuos de grupos preponderantes de interesses econômicos, e estes homens não realizam funções meramente consultivas. Têm, pelo menos, uma opinião regulada e, frequentemente, desempenham um papel realmente dominante. Podem ser comparados, com certa distorção, com os conselheiros dos grandes detentores independentes de feudos e cargos, e outras agrupações de interesses de poderio social das comunidades políticas patrimoniais ou feudais. Não obstante o mesmo, em certas ocasiões foram precursores dos “conselheiros” surgidos em virtude de um incremento na intensidade da administração.

Com bastante regularidade, o princípio burocrático colegiado passou da autoridade central às autoridades inferiores mais diversas. Em unidades localmente fechadas, e particularmente nas urbanas, a administração colegiada é a forma primitiva do governo de notáveis, como indicado anteriormente. No início funcionam mediante “conselheiros” eleitos, depois, geralmente, ou pelo menos parcialmente, mediante “conselheiros” por votação, órgãos colegiados de “magistrados”, decuriões e “jurados”. Estes órgãos são um fator normal do “governo autônomo” organizado, ou seja, do manejo das gestões administrativas por grupos de interesses locais controlados pela burocracia estatal. Os exemplos já mencionados do Conselho veneziano e do Senado romano são cessões do governo de notáveis aos grandes impérios de ultramar. Por regra geral, estes governos de notáveis arraigam-se em associações políticas locais. A administração colegiada perde vigor no Estado burocrático na medida em que a expansão dos meios de comunicação e os crescentes

requisitos técnicos administrativos exigem decisões urgentes e rigorosas, e na medida em que prevalecem as razões imperiosas de uma burocratização em desenvolvimento. A administração colegiada perde vigência quando, da perspectiva dos interesses do governante, um manejo administrativo precisamente unificado torna-se mais importante que uma perfeição na apresentação das decisões administrativas. Este caso surge enquanto começam a ter força as instituições parlamentárias e, em geral, ao mesmo tempo, aumenta a crítica externa e a publicidade. Sob este moderno condicionamento, o sistema altamente racionalizado de delegados departamentais e prefeitos, como o da França, oferece oportunidades de importância para desqualificar as antigas formas. É possível que o sistema esteja integrado com o agregado de grupos de interesses, provenientes dos estamentos econômicos e socialmente mais influentes, como corpos consultivos.

Este recente desenvolvimento tende, principalmente, a subordinar a experiência concreta dos grupos de interesses a uma administração racional por funcionários com uma preparação experiente. Sabe-se que Bismarck procurou tornar efetivo o plano de um “conselho econômico nacional” como instrumento de poder contra o parlamento. Bismarck, que nunca tinha outorgado ao Reichstag o direito de investigação no sentido do Parlamento britânico, criticou a maioria, que não aceitou a sua proposta, dizendo que esta procurava proteger os funcionários de um “excesso de prudência” a favor do poder parlamentar.

Somente a burocratização do Estado, e da lei em geral, oferece uma possibilidade determinada de diferenciar drástica e conceitualmente uma ordem legal “objetivo” dos “direitos subjetivos” do indivíduo garantidos por aquele: separar o di-

reito “público” do direito “privado”. O direito público regula as inter-relações da autoridade pública e suas relações com os “governados”; o direito privado regula as relações mútuas dos governados. Esta separação conceitual implica a separação conceitual do “Estado”, como depositário abstrato de direitos soberanos e produtor de “normas legais”, de toda “autoridade” pessoal dos particulares. Estas figuras conceituais estão muito afastadas do caráter das estruturas autoritárias pré-burocráticas, e particularmente da patrimonial e feudal. Esta diferenciação conceitual do público e do privado foi concebida e colocada em prática por primeira vez nas agrupações urbanas: em efeito, quando os possuidores dos cargos estabeleceram-se por meio de eleições periódicas, o depositário de poder individual, até no cargo mais elevado, já não se identificou, obviamente, com o homem que possuía autoridade por “direito próprio”. E, assim sendo, a despersonalização mais completa possível da direção administrativa pela burocracia e a codificação racional do direito tornaram efeito, no início, a separação entre o público e o privado.

# 14

## A “RACIONALIZAÇÃO” DA EDUCAÇÃO E DA INSTRUÇÃO

Aqui não nos é possível uma análise dos amplos efeitos culturais determinados pelo desenvolvimento da dominação burocrática racional como tal, independentemente dos âmbitos em que é apresentada. Por certo, a burocracia propicia um modo de vida “racionalista”, mas o conceito de racionalismo tem denotações e conotações muito diversas. De modo geral, somente é possível afirmar que a dominação burocrática promove o desenvolvimento de um “realismo racional” e do tipo de personalidade do perito profissional. Isto tem várias repercussões, mas aqui somente nos é possível nos ocupar de um fator importante da questão: a sua influência sobre a índole da instrução e da educação.

As instituições educacionais do continente europeu, particularmente as instituições de ensino superior – as universidades e os estabelecimentos técnicos, escolas empresariais, escolas superiores e outros centros de graduação terciária e média – encontram-se dominadas e influenciadas pela exigência do tipo de “educação” que determina um sistema de exames especiais e pela perícia cada vez mais necessária para a burocracia moderna.

O “exame especial”, no atual sentido, também existiu, e existe, fora das estruturas burocráticas específicas; assim sendo, atualmente, ocorre nas profissões “liberais” da medicina e do direito e nos outros ofícios gremialmente constituídos. Os exames de perícia não são fenômenos indispensáveis da burocratização. Durante muito tempo, as burocracias francesa, inglesa e norte-americana obviaram estes exames na sua

totalidade e em grande parte, visto que foram substituídos pela instrução e serviço nas estruturas partidárias.

A “democracia” também toma uma atitude ambivalente frente aos exames especializados, bem como frente a todos os fenômenos burocráticos, apesar de que a democracia em si propicia estes fenômenos. Por um lado, os exames especiais implicam, ou parecem implicar, uma “seleção” dos indivíduos qualificados provenientes de todos os estamentos sociais em vez de um governo de notáveis. Por outro lado, a democracia resiste a que um sistema de mérito e certificados educacionais crie uma “casta” privilegiada. Por conseguinte, a democracia luta contra o sistema de exames especiais.

O exame especial já se encontra em épocas pré-burocráticas ou semi-burocráticas. De fato, a frequência mais regular e intensa de exames especiais está localizada nas comunidades organizadas prebendariamente. A expectativa de conseguir prebendas, primeiro prebendas eclesiásticas – como no Oriente islâmico e na Idade Média ocidental - , depois, como na China, prebendas seculares, é a recompensa característica que leva as pessoas a estudar e examinar-se. Não obstante o mesmo, na realidade, estes exames somente têm um caráter parcialmente técnico e perito.

A plena burocratização moderna enfatiza necessariamente o sistema de exames racionais, técnicos e especializados. A reforma do serviço civil vai impulsando nos Estados Unidos uma instrução técnica e exames especializados. A progressiva burocratização administrativa incrementa a significação dos exames especializados na Inglaterra. Na China, a tentativa de substituir a velha burocracia semi-patrimonial por uma burocracia moderna introduziu o exame perito. A burocratização do capitalismo, com a sua exigência de técnicos, empregados

etc., com uma educação perita, introduziu estes exames no mundo inteiro. Esta expansão recebe um impulso complementar devido ao prestígio social dos diplomas educacionais obtidos por meio desses exames especializados. Isto intensifica-se a medida que o diploma educacional é trocado por vantagens econômicas. Atualmente, o diploma educacional está se tornando naquilo que foi a prova de legitimidade no passado, pelo menos onde o poder foi da nobreza: um requisito prévio para a igualdade de estirpe, uma qualificação para a sinecura e ara os cargos estatais.

A expansão do diploma universitário, de colégios comerciais e de engenharia, e a reclamação universal a favor da criação de certificados de estudos em todos os terrenos, propiciam a constituição de um estrato privilegiado em repartições e escritórios. Estes certificados sustentam as pretensões dos seus titulares para contrair matrimônio no seio de famílias notáveis (nos escritórios comerciais obviamente espera-se conseguir uma opção preferencial com relação à filha do chefe), pretensões de ser recebido em círculos onde cultivam-se “códigos de honra”, pretensões de um salário “respeitável” em vez de um salário pelo trabalho realizado, pretensões de promoção efetiva e segurança para a velhice, e, principalmente, pretensões de abarcamento com relação às posições social e economicamente vantajosas. Quando se ouve reclamar em todos os lugares da introdução de um currículo regular e exames especiais fica claro que o motivo não é um “anseio de educação” bruscamente estimulado, mas o desejo de restringir a oferta para essas posições e seu abarcamento pelos titulares de certificados educacionais. Atualmente, o “exame” é o meio universal desse abarcamento e, por isso, os exames expandem-se irresistivelmente. Como a educação exigida para a aquisição do certificado educacional requer muitos gastos

e um tempo de espera antes de obter a plena remuneração, este esforço implica um desvio do talento (carisma) a favor da propriedade. Em efeito, o gasto “intelectual” dos certificados de estudos sempre é “reduzido” e este gasto não cresce ao aumentar a quantidade desses certificados, mas na realidade propende a diminuir.

A exigência de um estilo de vida cavalheiresco da velha qualificação para a obtenção de um feudo, na Alemanha, foi substituída pelo requisito de participar na sua atual forma rudimentar, tal como a representam os corpos de duelistas nas universidades, os quais também distribuem os certificados de estudos. Nos países anglo-saxões, as associações atléticas e sociais têm uma função análoga. Por outro lado, a burocracia, em todo o descoberto, tenta estabelecer um “direito ao cargo” implantando um procedimento disciplinar e constante e anulando a atribuição totalmente arbitrária do “chefe” sobre o funcionário subordinado. A burocracia tenta assegurar a posição do funcionário, o crescimento ordenado e a segurança para velhice. Assim, a burocracia tem o sustento do sentimento “democrático” dos governados, que demandam uma redução da dominação. Os vozeiros desta atitude pensam poder determinar um enfraquecimento das atribuições do chefe em todo enfraquecimento da prerrogativa arbitrária deste sobre os subordinados. Neste sentido, tanto nos escritórios privados quanto na administração pública, a burocracia atua a favor de uma evolução de “status” específica, com igual significado que os sistemas de cargos do passado, organizados de uma forma totalmente diversa. Já indicamos que, no geral, esse caráter de status também é explorado e que, pela sua índole, intensifica a utilidade técnica da burocracia na realização do seu trabalho específico.

A “democracia” reage justamente contra o necessário sentido de “status” da burocracia. A democracia procura substituir a nomeação de funcionários pela sua escolha por períodos breves; procura substituir a destituição dos funcionários escolhidos por um sistema disciplinar determinado. Por conseguinte, a democracia procura substituir a atribuição arbitrária do “chefe” hierarquicamente superior pela disposição, também arbitrária, dos governados e chefes dos partidos que os conduzem.

O prestígio social que deriva de uma educação e instrução específicas não é de modo algum próprio da burocracia, pelo contrário. Mas em outras estruturas de poder, o prestígio educacional mantém-se em bases essencialmente diferentes. Falando na forma de consigna publicitária, o “homem culto” e não o “especialista” tem sido o objetivo da educação e constituiu o sentido da consideração social em estruturas tão diversas quanto os estamentos de poder feudal, teocrático e patrimonial: na administração inglesa de notáveis, na antiga burocracia patrimonial chinesa e também no domínio dos demagogos na denominada democracia grega.

A expressão “homem culto” usa-se aqui com uma significação totalmente diferente com relação a toda avaliação; por ela entende-se que a finalidade da educação está no atributo que qualifica o modo de ser de um homem na vida considerada “cultura”, e não em uma instrução especialmente técnica. A personalidade “cultivada” era o ideal educacional inculcado pela estrutura de dominação e o atributo social requerido para acessar o estrato governante. Esta educação era direcionada para produzir um tipo cavalheiresco ou ascético, ou, ainda, um tipo literário, como na China, um tipo humanista-atlético, como na Grécia, ou um tipo convencional, como no caso do gentleman inglês. A distinção do estrato gover-

nante como tal radica na posse de “mais” qualidade cultural e não em “mais” conhecimento técnico. É claro que também desenvolvia-se uma capacidade militar, teológica e jurídica especial, mas a ênfase da educação helênica, medieval e também chinesa aplicou-se a fatores educacionais totalmente diversos do que era “útil” para cada especialidade.

Por trás de todas as discussões atuais com base no sistema educacional, esconde-se sempre a luta entre o “tipo de homem especialista” contra o tipo, mais antigo, de “homem culto”. Esta luta é condicionada pelo imperioso desenvolvimento burocrático nos estratos públicos e privados, e pela crescente importância dos conhecimentos técnicos e especializados. Esta luta contamina todos os problemas educacionais e culturais internos.

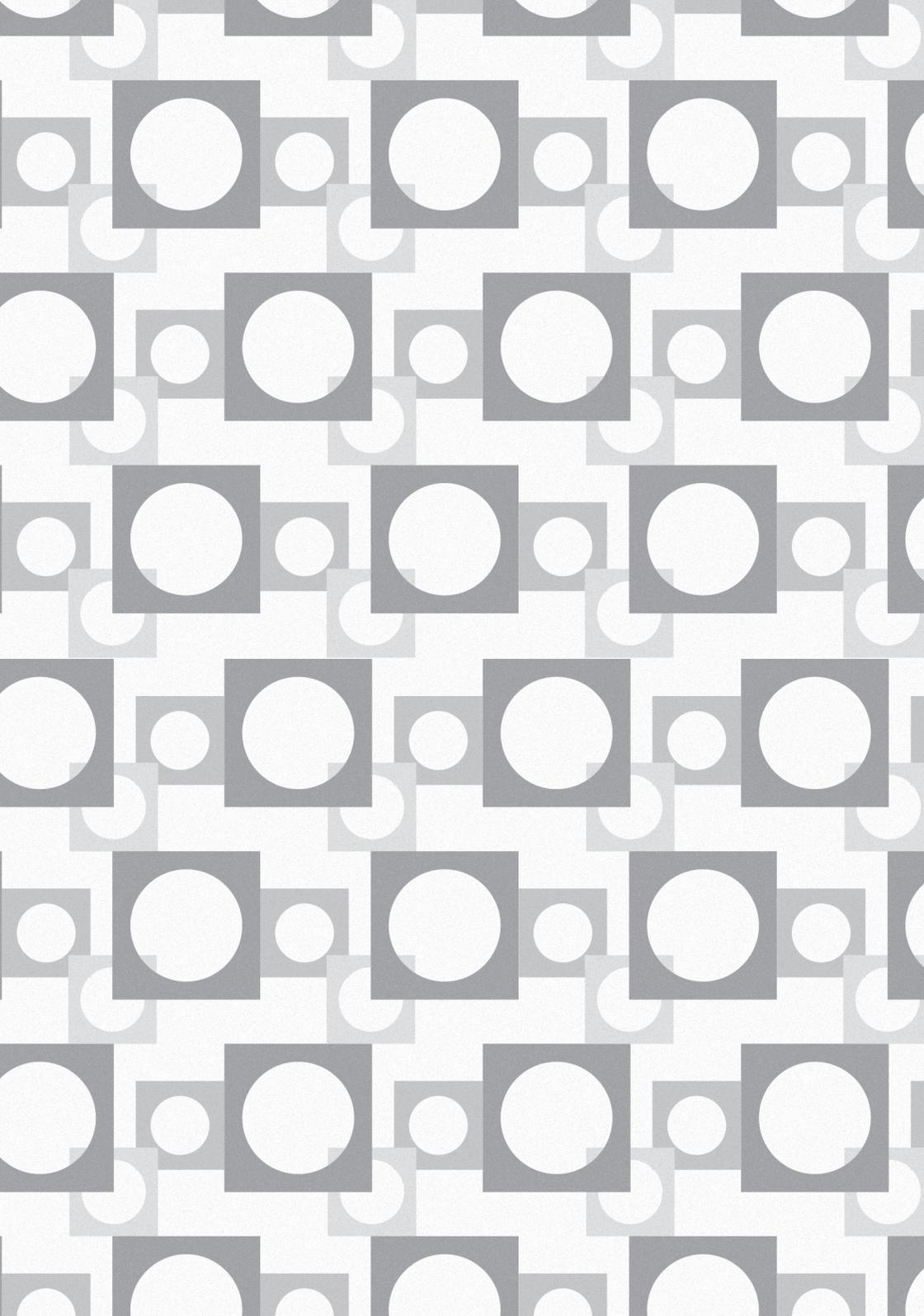
A expansão da burocracia exigiu a supressão das travas que impediam o desenvolvimento da equiparação necessária para a burocracia. Por outro lado, as organizações burocráticas interpenetram-se com estruturas administrativas fundadas em princípios diferentes. Como já tratamos anteriormente destas estruturas, discutiremos brevemente agora alguns princípios estruturais de importância. Um exame de todos os tipos existentes seria muito extenso. Nos limitaremos a formular as seguintes perguntas:

1. Em que medida as estruturas administrativas são determinadas economicamente? Ou, em que medida outros fatores, por exemplo, os puramente políticos, determinam oportunidades de desenvolvimento? Ou, por último, em que medida os processos são determinados por uma lógica “autônoma” exclusivamente ligada à estrutura técnica como tal?

2. Nos perguntaremos se, por um lado, estes princípios estruturais determinam efeitos econômicos específicos e, se assim for, quais. Para isto, naturalmente, deve-se ter presente a fluidez e as múltiplas transições de todos estes princípios organizacionais. Em última instância, os seus tipos “puros” devem ser considerados como simples casos extremos particularmente valiosos e necessários para a análise. As realidades históricas, que quase sempre são mostradas de formas mistas, têm mudado e ainda mudam entre esses tipos puros.

A burocracia, em todo o descoberto, é um produto recente do desenvolvimento. Quanto mais ascendemos na história, mais típica torna-se a ausência de uma burocracia e de um conjunto de funcionários no seio da estrutura dominante. A burocracia tem um caráter “racional”: a sua atitude é determinada por normas, meios, fins e situações de fato. Por este motivo, a sua origem e expansão tiveram, em todo o descoberto, consequências “revolucionárias” em um sentido peculiar que ainda não discutimos. São as mesmas consequências que, em geral, provocaram o avanço do racionalismo. O progresso da burocracia tem destruído estruturas desprovidas de todo caráter “racional”, em um sentido especial do termo. Fica como tarefa determinar quais foram essas estruturas.







**CFA**

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO