

A BUROCRACIA E O ESTADO

Resumo:

Este artigo objetiva apresentar o fenômeno burocrático, como forma de administração, proposto pelo cientista social Max Weber. Relaciona burocracia ao Estado, vendo-o como entidade máxima que governa os homens na atualidade. Para tal centra-se nas ideias de Weber sobre a burocracia, detém-se em Hegel que analisa a burocracia no estado e conclui-se com Chauí que vê no Estado uma nova ratio teológica.

Palavras-chave: Burocracia. Estado. Dominação.

Abstract:

This article aims at presenting the bureaucratic phenomenon, as a way of management, proposed by the social scientist Max Weber. It links bureaucracy to State, seeing it as big entity that rules men nowadays. In order to do so, it focuses in Weber's ideas about bureaucracy, faces in Hegel who analysis bureaucracy into state and concludes itself with Chauí that sees, in the State, a new theological ratio.

Keywords: Bureaucracy. State. Domination.

1. BUROCRACIA: CONCEITUAÇÃO WEBERIANA

Para Weber (1998), a burocracia só se consuma quando recebe a legitimidade dos subordinados e a partir daí passa a funcionar como administração. Nesta perspectiva, Weber vê a burocracia como forma de dominação. Na verdade, na vida cotidiana, dominação é, em primeiro lugar, administração.

A presença do quadro administrativo é o instrumento da instalação do poder, pois uma dominação de uma pluralidade de pessoas requer um quadro administrativo, que garanta a execução de ordens gerais. Por sua vez, a legitimidade de uma dominação implica obediência à ordem recebida, como se tivesse feito do conteúdo da ordem, a máxima de sua conduta sem levar em conta a opinião própria sobre o valor ou desvalor desta ordem. Afirma Weber (1998, p. 138) que:

Todas as dominações procuram despertar e cultivar a crença em sua legitimidade. Dependendo da natureza da legitimidade pretendida difere o tipo de obediência e do quadro administrativo, destinado a garanti-la, bem como o caráter do exercício da dominação.

Entre os diferentes tipos de dominação estudados por Weber, a burocracia se insere na dominação legal-burocrática. Essa dominação possui um caráter racional, fundamentado na crença da validade dos regulamentos estabelecidos racionalmente e na legalidade dos chefes designados nos termos da lei. Assim a relação entre dominantes e dominados se estabelece, não por vontade própria,

mas por estar previsto, em estatuto, que determina quem deve mandar e quem deve obedecer. Quem manda, assim o faz para obedecer ao estatuído. O dominante, que está apenas exercendo uma função como dever objetivo do cargo que ocupa, deve agir impessoalmente, sem interferência subjetiva, sem consideração a pessoas, sem influência de qualquer espécie. Deve agir de maneira estritamente formal, segundo regras racionais.

Para Max Weber (1995, p. 350) o dever de obediência está graduado numa hierarquia de quadros com subordinação dos inferiores aos superiores e prevê um direito de queixa que é regulamentado. A base do funcionamento técnico é a disciplina, ou seja, cada um no seu posto exercendo uma função. As ordens serão legítimas quando não se ultrapassar a ordem jurídica impessoal da qual ele recebe o seu poder de comando e a obediência se deve somente aos limites fixados nesta mesma ordem. Assim há, na dominação burocrática, a estratificação dos estratos em grande complexidade, marcada pelo princípio de “dividir para reinar”.

Há na administração burocrática um processo de nivelamento de dominantes e dominados porque, na verdade, todos obedecem a um estatuto previamente estabelecido. As classes laboriosas e as classes dirigentes são apenas variantes do cidadão - a dominação fica dissimulada e esta planificação surge como instrumento para exercer o poder e justificar seu exercício. É uma forma sutil e perfeita pela qual o autoritarismo se impõe no mundo capitalista.

Na forma burocrática de administrar aplica-se o princípio absoluto da separação entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção. Substitui-se assim o governo das pessoas pela administração das coisas e a

racionalidade que a governa faz surgir a crença de uma razão inscrita nas próprias coisas, na medida em que esta razão estabelece uma sociedade inteligível de ponta a ponta. As idéias de organização, controle, administração e planificação transformam o universal abstrato em ação adequada a fins.

A burocracia não é um aparelho qualquer à disposição de dirigentes políticos; é um aparelho centralizado. A centralização diz respeito tanto ao recrutamento quanto a administração de um pessoal colocado sob a autoridade se não das mesmas regras, pelo menos de regras que dependem dos mesmos princípios. E por ser centralizada é que este tipo de administração tende a uma codificação mais ou menos rigorosa que procura dar coerência a uma massa de leis, decretos, regulamentos prolíficos e confusos.

Administrar/dominar via burocracia é estabelecer obediência por meio de um quadro administrativo: cria-se uma infinidade de direitos e deveres, instala-se uma hierarquia entre o séquito e este corpo administrativo. E isto possibilita a estabilidade da dominação. Neste sentido, vemos que Weber estabeleceu as estratégias usadas pelos dominantes para assegurar a dominação e fazer com que os dominados aceitem-na.

A burocracia é um fenômeno básico da modernidade. Este instrumental liga-se ao processo de racionalização que marca as estruturas capitalistas a partir da constituição de empresas de caráter racional. Ainda no dizer de Weber (1998) o que em definitivo criou o capitalismo foi uma concepção racional que invadiu a empresa, a contabilidade, o direito, a economia, a vida enfim.

É a burocracia, enfim, o meio racional para se atingir os objetivos transcritos de uma organização.

Embora Weber reconhecesse que a burocracia favorece uma administração realista, ele salientou que a burocracia acaba por se transformar numa forma particularmente racional de dominação, não de um homem sobre o outro, mas de um indivíduo ou grupos de indivíduos ou mesmo individualidade histórica que corporifica uma função/cargo. Dominação burocrática consiste, pois, em estratégias dos dominantes para assegurar o seu poderio, valorizando crenças que permitem ao dominado aceitar a submissão. Estamos diante do binômio dominação/legitimação.

Dominação burocrática significa obediência a cargos, hierarquização das pessoas e saberes, impessoalidade de ação, nivelção no plano formal, divisão horizontal e vertical do trabalho, separação do administrador dos meios de administração, direção monocrática por parte de quem detém o mando e apatia, homogeneização, uniformidade massificante dos que obedecem. Estes elementos, sem dúvida garantem formalmente rapidez, eficiência, continuidade em qualquer processo administrativo mas o problema reside justamente no momento em que de razão técnica o instrumento se transforma em razão de domínio; de racionalismo estrutural se transforma em razão técnica instrumental a serviço do capital e passa a enjaular o homem.

Trabalhando com a antinomia burocracia versus carisma, Weber apresenta que os institutos jurídicos, as formas de dominação fundadas em quadros administrativos estáveis são rotinizações do fenômeno carismático original que, sintonizado com a burocracia, transforma-se em carisma do cargo ou carisma institucional.

A gênese da burocracia situa-se no Estado. É o recurso racional pelo qual o Estado exerce a dominação. É o recurso de que o Estado dispõe para dominar as massas pelas instituições que o compõem. Vale dizer, para administrar a pólis, é necessário um pequeno número de pessoas para mandar, via instituições. Quer num país, num partido político, o poder sempre escoará dos muitos para os poucos, porque os pequenos grupos são mais organizados e têm maior capacidade de manobra. Esses pequenos grupos são os funcionários que reforçam o poder supremo, absoluto, soberano, uno, homogêneo do Estado. O instrumental burocrático tem, pois, a sua forma mais acabada na administração estatal. Vejamos como Hegel explora esse aspecto.

2. O ESTADO BUROCRÁTICO PARA HEGEL

Para Hegel Estado é a instância suprema que elimina todas as particularidades no seio de sua unidade. Representa a universalidade e se opõe à sociedade civil que representa os interesses individuais. O Estado é para Hegel uma organização acabada, considerado em si e por si e que se realiza pela união íntima do universal e do individual. Sua finalidade é a integração dos interesses particulares e individuais. Mas esta integração não suprime a antinomia universal/particular, pois os interesses particulares das coletividades que pertencem a sociedade civil estão presentes no Estado por meio de administradores que representam suas corporações e o interesse dessas esferas

particulares. Assim o espírito corporativo se manifesta no interior do Estado. Esses administradores agem hierarquicamente, autoridade é a sua ciência e a idolatria da autoridade é o seu sentimento mais profundo. Assim o Estado, tomado como poder separado da sociedade, é na realidade engendrado pelo próprio movimento interno da mesma sociedade.

Hegel separa o interesse universal (Estado) e os interesses particulares (sociedade civil). Entre eles surge a burocracia como elemento de mediação mas que acaba por se transformar em razões de poder do Estado. Assim a burocracia acaba sendo um conceito da esfera política, e, nessa medida, diz respeito ao poder, diz respeito também à liberdade. De um fenômeno meramente técnico transmuda-se em um fenômeno de dominação.

Hegel procura sintetizar na corporação - entendida como burocracia privada e no Estado, entendida como burocracia pública acabada - as múltiplas determinações que levam à tensão entre o interesse particular e o universal. A burocracia estatal é o formalismo de um conteúdo situado fora dela, pois é o conteúdo de corporações privadas. Assim o Estado é um organismo onde o interesse geral é marcado pelo interesse individual.

A existência da burocracia estatal pressupõe, pelo menos, espírito corporativo e é composta por funcionários, servidores civis e superiores, recrutados por concursos para formular interesses comuns e manter a unidade do Estado. A atividade desse corpo seria, em princípio não arbitrária uma vez que estaria sob a supervisão de um monarca de um lado e de outro sob pressões de corporações.

No esquema de Hegel, a burocracia representa, portanto, certas corporações ou a combinação delas e torna-se um instrumento das classes dominantes. Hegel define três classes: a classe universal dos funcionários, a classe substancial dos proprietários de terra e a classe industrial dos empresários. Só a primeira é verdadeiramente dominante por se identificar com o Estado, permitindo o funcionamento das instituições. Hegel deduz sua teoria das classes, das instituições e das corporações, considerando a burocracia como elemento de mediação entre a maioria da população que não tem canais diretos de comunicação com a verdade universal dos fatos. Desenvolve a teoria da burocracia como classe dirigente. A teoria do Estado é a realização objetiva da idéia absoluta encarnada na história e nas instituições. O Estado é uma realidade em ato de liberdade concreta que se conhece, pensa e se realiza pelo ato de sê-lo. É a virtualidade universal dos interesses econômicos. Não é para Hegel a classe que possui o poder econômico mas é classe que domina enquanto reforça o poder supremo do Estado. Para Hegel é o Estado que legitima o capital e a renda territorial, o que explica por que os funcionários constituam uma classe proeminente.

Essa idéia de Estado como realidade concreta que pensa e realiza pelo ato sê-lo, converte o Estado em poder uno, separado, homogêneo e dotado de força para unificar, pelo menos de direito, uma sociedade cuja natureza própria é a divisão de classes. A esse processo Marilena Chauí (1997, p. 6) chama de "nova morada de Deus" pois se atribuí a ele características da Divina Providência pela idéia de racionalidade. Segundo a autora

a nova *ratio* é teológica na medida em que conserva, tanto em política quanto em ideologia, dois traços fundamentais do poder teológico: de um lado, a admissão da transcendência do poder face àquilo sobre o que este se exerce (Deus face ao mundo criado, o Estado face à sociedade, a objetividade das idéias face àquilo que é conhecido); por outro lado a admissão de que somente um poder separado e externo tem força para unificar aquilo sobre o que se exerce (Deus unifica o mundo criado, o Estado unifica a sociedade, a objetividade unifica o mundo inteligível).

Essa posição do Estado como espaço de transcendência possui para os dominantes o sentido de um Estado fora e acima das classes, única possibilidade real de justiça. A crença na transcendência da soberania coletiva faz com que o dominante deposite confiança no Estado, legitimando-o.

Destinado a figurar o universal, mas sendo cada vez mais particular; destinado a regular o espaço social para torná-lo homogêneo, mas sendo cada vez mais um polo da divisão social, o Estado se torna a forma superior de alienação na sociedade contemporânea. Como autoridade impessoal separada não consegue efetuar a universalidade do poder a não ser realizando a dominação por meio da submissão generalizada.

A utilização da técnica administrativa burocrática constitui o elemento mais poderoso de legitimação do Estado, uma vez que as ações aparecem dependentes de decisões técnicas, impossibilitando a intervenção direta ou indireta dos cidadãos na máquina estatal. A racionalidade e a objetividade exigem a passagem da política, como governo dos homens mediado pela gestão das coisas, como administração técnica de homens e coisas. Por isto mesmo o Estado se apresenta cada vez mais autossuficiente, autorregulado, enfim uma máquina estatal sem sujeitos, cujos imperativos racionais determinam por si mesmos o que

deve ser feito e como devem ser feitos. Ao lado da velha razão do Estado, surge um Estado da razão técnico-administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Embora seja um traço da modernidade, destino universal dos homens na atual era capitalista, este mecanismo já existia no modo de produção asiático, enquanto instrumento da classe dominante (detentora dos meios de produção) como elemento de mediação com a sociedade global e forma de dominação. Era a chamada burocracia patrimonial do período pré-capitalista.

No capitalismo, pelo predomínio da empresa duradoura e racional, pelo desencanto do mundo, o recurso burocrático se viu presente de forma ostensiva nas diferentes teorias administrativas para as empresas privadas, privilegiando sempre o capital em detrimento do homem.

Onde quer que a burocracia se instale, a dominação se faz presente e a democracia fica comprometida pelo estigma do pequeno número. A legitimação passa a ser fato consumado pela apatia dos indivíduos e pelo desinteresse para aquilo que vá além da vida privada.

Enfim, a burocracia se situa como um instrumento administrativo. É uma forma de administrar uma sociedade, uma empresa ou um grupo, gerando a passividade dos subordinados num processo de adaptação e controle de um homem que corporifica uma função sobre outros homens. Esta maneira de administrar burocraticamente tem sua gênese no Estado, o que anuncia sua vigência muito antes do seu surgimento na empresa privada.

Sem dúvida, o capitalismo industrial utilizou o instrumento burocrático como um poder funcional o que demonstram as diferentes teorias administrativas. No entanto, o conceito de burocracia tem sua forma mais acabada precisamente na administração estatal. Foi Hegel que, no plano lógico, operacionalizou o conceito de burocracia em nível de Estado e corporação privada.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1999.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. São Paulo: Cortez, 1997.

COHN, Gabriel. *Crítica e resignação: fundamentos da sociologia de Max Weber*. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1979.

FARIA, José Eduardo Oliveira. *Poder e Legitimidade*. São Paulo: Perspectiva: 1978.

FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 1985.

_____. *Vigiar e punir*. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

HEGEL, G. W. *La filosofia della storia universale*. Firenze: Vallecchi, [s.d]

_____. *Principes de la philosophie du droit*. Paris: Gallimard, 1940.

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

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1999.

_____. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez. Parte 1, 1993; parte 2, 1995, tradução Augustin Weret, introdução à edição brasileira de Maurício Tragtenberg.

_____. *Economia e sociedade*. Brasília: UNB, 1998 (1º e 2º vol)