

BIBLIOTECA DE CIÉNCIAS SOCIAIS

MAX WEBER

Ensaios de Sociologia

Organização e Introdução:
H.H. Gerth e C. Wright Mills

Quinta edição

Tradução:
Waltensir Dutra

Revisão Técnica:
Prof. Fernando Henrique Cardoso

EDITORAS
 GUANABARA

Os partidos também diferem segundo a organização da comunidade por estamentos ou por classes. Acima de tudo, variam segundo a estrutura do domínio dentro da comunidade, pois seus líderes normalmente tratam da conquista de uma comunidade. No conceito geral mantido aqui, não são produtos apenas de formas especialmente modernas de domínio. Designaremos também como partidos os "partidos" antigos e medievais, apesar de a sua estrutura variar basicamente em relação à estrutura dos partidos modernos. Em virtude dessas diferenças que oferece a estrutura de dominação, é impossível dizer qualquer coisa sobre a estrutura dos partidos, sem discutir as formas estruturais de domínio social *per se*. Os partidos, que são sempre estruturas que lutam pelo domínio, muito freqüentemente se organizam de um modo "autoritário" muito rigoroso.

No que se relaciona com as "classes", os "estamentos" e os "partidos", devemos dizer em geral que eles pressupõem, necessariamente, uma sociedade que os engloba, e especialmente uma ação comunitária política, dentro da qual operam. Mas isto não significa que os partidos sejam confinados pelas fronteiras de qualquer comunidade política. Pelo contrário, em todos os tempos ocorreu habitualmente que eles (mesmo quando visam ao uso da força militar em comum) ultrapassam as fronteiras da comunidade política. Tal fato se observou no caso da solidariedade de interesses entre os oligárcas e os democratas na Hélade, entre os guelfos e gibelinos na Idade Média e no partido calvinista durante o período de lutas religiosas. E continua sendo o caso até da solidariedade entre os senhores de terra (congresso internacional de senhores de terra agrários), e continuou entre os príncipes (sagrada aliança, decretos de Karlsbad), trabalhadores socialistas, conservadores (o desejo de uma intervenção russa por parte dos conservadores prussianos em 1850). Mas seu objetivo não é necessariamente o estabelecimento de um novo domínio político internacional, isto é, *territorial*. Pretendem, principalmente, influenciar o domínio existente.*

* O texto, publicado postumamente, interrompe-se aqui. Omitemos um esboço incompleto dos tipos de "estamentos guerreiros".

VIII. Burocracia

1. CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA

A BUROCRACIA MODERNA funciona da seguinte forma específica:

I. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas.

1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.

2. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades.

3. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas.

Nos Governos públicos e legais, esses três elementos constituem a "autoridade burocrática". No domínio econômico privado, constituem a "administração" burocrática. A burocracia, assim compreendida, se desenvolve plenamente em comunidades políticas e eclesiásticas apenas no Estado moderno, e na economia privada, apenas nas mais avançadas instituições do capitalismo. A autoridade permanente e pública, com jurisdição fixa, não constitui a norma histórica, mas a exceção. Isso acontece até mesmo nas grandes estruturas políticas, como as do Oriente antigo, os impérios de conquista alemães e mongólicos, ou das

muitas estruturas feudais do Estado. Em todos esses casos, o governante executa as medidas mais importantes através de pessoas de sua confiança pessoal, comensais, servos-cortesãos. Seus encargos e sua autoridade não são delimitados com precisão, e têm uma natureza temporária, sendo criadas para cada caso específico.

II. Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Esse sistema oferece aos governados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para a sua autoridade superior, de uma forma regulada com precisão. Com o pleno desenvolvimento do tipo burocrático, a hierarquia dos cargos é organizada monocraticamente. O princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em todas as organizações burocráticas: no Estado e nas organizações eclesiásticas, bem como nas grandes organizações partidárias e empresas privadas. Não importa, para o caráter da burocracia, que sua autoridade seja chamada "privada" ou "pública".

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

III. A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos ("os arquivos"), preservados em sua forma original ou em esboço. Há, porém, um quadro de funcionários e escreventes subalternos de todos os tipos. O quadro de funcionários que ocupe ativamente um cargo "público", juntamente com seus arquivos de documentos e expedientes, constitui uma "repartição". Na empresa privada, a "repartição" é freqüentemente chamada de "escritório".

Em princípio, a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segregá a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade. Essa condição é, em toda parte, produto de um longo desenvolvimento. Hoje em dia, é observada tanto no setor público como na ini-

ciativa privada; nesta última, o princípio se estende até mesmo ao empresário. Em princípio, o escritório executivo está separado da residência, a correspondência comercial é separada da pessoal, e os bens da empresa são distintos das fortunas privadas. A coerência da moderna administração de empresas tem sido proporcional a essa separação. O início do processo já pode ser observado na Idade Média.

É peculiar ao empresário moderno comportar-se como o "primeiro funcionário" de sua empresa, da mesma forma pela qual um governante de um Estado moderno, especificamente burocrático, considera-se como o "primeiro servidor" do Estado.¹ A idéia de que as atividades das repartições estatais são intrinsecamente diferentes, em caráter, da administração dos escritórios das empresas privadas é uma noção da Europa continental, totalmente estranha ao pensamento americano.

IV. A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada — que é caracteristicamente moderna — pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo. Isso ocorre cada vez mais com o diretor moderno e o empregado das empresas privadas, e também com o funcionário do Estado.

V. Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido. Normalmente, isso é apenas o produto de uma longa evolução, tanto nos cargos públicos como privados. Antigamente, em todos os casos, a situação normal era inversa: os negócios oficiais eram considerados como uma atividade secundária.

VI. O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários. Envolve jurisprudência, ou administração pública ou privada.

A redução do cargo moderno a regras está profundamente arraigada à sua própria natureza. A teoria da moderna administração pública, por exemplo, sustenta que a autoridade para ordenar certos assuntos através de decretos — legalmente atribuída às autoridades públicas — não dá à repartição o direito de regular o assunto através de normas expedidas em cada caso, mas tão-somente para regulamentar a matéria abstratamente.

Isso contrasta de forma extrema com a regulamentação de todas as relações através dos privilégios individuais e concessão de favores, que domina de forma absoluta no patrimonialismo, pelo menos na medida em que essas relações não são fixadas pela tradição sagrada.

2. A Posição do Funcionário

Tudo isso resulta, para a posição interna e externa do funcionário, no seguinte:

I. A ocupação de um cargo é uma "profissão". Isso se evidencia, primeiro, na exigência de um treinamento rígido, que demanda toda a capacidade de trabalho durante um longo período de tempo e nos exames especiais que, em geral, são pré-requisitos para o emprego. Além disso, a posição do funcionário tem a natureza de um dever. Isso determina a estrutura interna de suas relações, da forma seguinte: jurídica e praticamente, a ocupação de um cargo não é considerada como uma fonte de rendas ou emolumentos a ser explorada, como ocorria normalmente durante a Idade Média e freqüentemente até recentemente. Nem é a ocupação do cargo considerada como uma troca habitual de serviços por equivalentes, como é o caso dos contratos livres de trabalho. O ingresso num cargo, inclusive na economia privada, é considerado como a aceitação de uma obrigação específica de administração fiel, em troca de uma existência segura. É decisivo para a natureza específica da fidelidade moderna ao cargo que, no tipo puro, ele não estabeleça uma relação *pessoal*, como era o caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais. A lealdade moderna é dedicada a finalidades impessoais e funcionais. Atrás das segundas, estão habitualmente, é claro, "idéias de valores culturais". São o *ersatz* do senhor sobrenatural ou terreno, mas pessoal: idéias como "Estado", "igreja", "comunidades", "partido" ou "empresa" são consideradas como peculiares à comunidade: proporcionam uma áurea ideológica para o senhor.

O funcionário político — pelo menos, no Estado moderno bem desenvolvido — não é considerado um servo pessoal do governante. Hoje, o bispo, o sacerdote e o pregador já não são, como nos tempos cristãos antigos, detentores de um carisma exclusivamente pessoal. Os valores supramundanos e sagrados que eles oferecem são proporcionados a todos os que parecem

dignos deles e que os solicitam. Antigamente, êsses líderes agiam sob a ordem pessoal de seu senhor; em princípio, só eram responsáveis perante ele. Hoje em dia, apesar da sobrevivência parcial da velha teoria, esses líderes religiosos são funcionários a serviço de um propósito objetivo, que na "igreja" da atualidade se tornou rotineiro e, por sua vez, ideologicamente oco.

II. A posição pessoal do funcionário é determinada da forma seguinte:

1. Quer ocupe um posto público ou privado, o funcionário moderno pretende sempre e habitualmente desfruta uma *estima social específica*, em comparação com os governados. Sua posição social é assegurada pelas normas que se referem à hierarquia ocupada e, para o funcionário político, pelas definições especiais do código criminal contra "insultos aos funcionários" e "desprezo" às autoridades do Estado e da Igreja.

A posição social real do funcionário é, normalmente, mais elevada quando, como ocorre nos velhos países civilizados, predominam as condições seguintes: uma forte procura de administração por especialistas; uma diferenciação social forte e estável, vindo o funcionário, predominantemente, das camadas social e economicamente privilegiadas devido à distribuição social do poder; ou quando o custo do treinamento necessário e das convenções estamentais lhe impõe obrigações. A posse de diplomas educacionais, que discutiremos em outro contexto² — está habitualmente ligada à qualificação para o cargo. Naturalmente, essas certidões ou diplomas fortalecem o "elemento estamental" na posição social do funcionário. Quanto ao resto, esse fator estamental nos casos individuais é reconhecido explícita e impassivelmente; por exemplo, na prescrição de que a aceitação ou rejeição de um aspirante a uma carreira oficial depende do consentimento ("eleição") dos membros do órgão oficial. É o que ocorre no exército alemão com o corpo de oficiais. Fenômenos semelhantes, que dão ao funcionalismo esse caráter fechado de corporação, encontram-se tipicamente nos funcionalismos patrimoniais e, particularmente, nas prebendas. O desejo de fazer ressurgir tais fenômenos, em novas formas, não é, de modo algum, infreqüente entre os burocratas modernos. Por exemplo, eles desempenharam um papel inclusive entre as exigências dos funcionários fortemente proletarizados e os peritos (o elemento *tretyj*) durante a revolução russa.

Habitualmente, a estima social dos funcionários, como tal, é especialmente baixa onde a exigência de uma administração

especializada e o domínio das convenções estamentais são fracos. Isso ocorre especialmente nos Estados Unidos, com freqüência nos povoamentos novos, em virtude de seus amplos campos de lucro e a grande instabilidade das camadas sociais.

2. O tipo puro de funcionário burocrático é *nomeado* por uma autoridade superior. Uma autoridade eleita pelos governados não é uma figura exclusivamente burocrática. Decerto, a existência formal de uma eleição não significa, em si, que atrás dela não se esconde uma nomeação — o que ocorre no estado, especialmente, no caso da nomeação indicada pelos chefes partidários. Tal nomeação independe dos estatutos legais, dependendo, sim, da forma pela qual funciona o mecanismo partidário. Uma vez organizados firmemente, os partidos podem transformar uma eleição formalmente livre na simples aclamação de um candidato designado pelo chefe do partido. Em geral, porém, uma eleição formalmente livre se transforma numa luta, conduzida segundo regras definidas, em busca de votos em favor de um dos dois candidatos designados.

Em todas as circunstâncias, a designação de funcionários por meio de uma eleição entre os governados modifica o rigor da subordinação hierárquica. Em princípio, o funcionário eleito dessa forma tem uma posição autônoma, em relação ao funcionário superior. O funcionário eleito não deve sua posição a uma influência "de cima", mas "de baixo", ou pelo menos não a deve a uma autoridade superior da hierarquia oficial, e sim aos poderosos chefes políticos que também determinam o prosseguimento de sua carreira. A carreira do funcionário eleito não depende, ou pelo menos não depende principalmente, de seu chefe na administração. O funcionário que não é eleito, e sim nomeado por um chefe, funciona normalmente de modo mais preciso, do ponto de vista técnico, porque, na igualdade das outras circunstâncias, é mais provável que os aspectos funcionais e as qualidades determinem sua seleção e sua carreira. Como leigos, os governados podem tomar conhecimento da medida em que um candidato se qualifica para o posto apenas em termos de experiência, e, portanto, apenas depois de seu serviço. Além disso, em todo tipo de seleção de funcionários por eleição, os partidos muito naturalmente dão peso decisivo às considerações de adequação a cargo, mas aos serviços que o candidato presta ao chefe partidário. Isso é válido para todos os tipos de seleção de funcionários por eleições, para a designação de funcionários formalmente livres, eleitos, pelos chefes partidários,

quando determinam a escolha dos candidatos, ou para a nomeação livre por um chefe que foi, ele próprio, eleito. O contraste, porém, é relativo: condições substancialmente semelhantes ocorrem quando monarcas legítimos e seus subordinados nomeiam funcionários, exceto pelo fato de que a influência dos cortesãos é, no caso, menos controlável.

Quando a necessidade de administração pelos especialistas é considerável, e os seguidores dos partidos têm de reconhecer uma "opinião pública" intelectualmente desenvolvida, educada e livre, o uso de funcionários sem habilitações prejudicará o partido que ocupe o poder, nas próximas eleições. Naturalmente, isso tem mais probabilidade de ocorrer quando os funcionários são nomeados pelo chefe. A necessidade de uma administração treinada existe hoje nos Estados Unidos, mas nas grandes cidades, onde os votos dos imigrantes são "de cabresto", é claro que não há opinião pública educada. Portanto, as eleições populares do chefe administrativo e também de seus subordinados habitualmente põem em risco a qualificação do funcionário, bem como o funcionamento preciso do mecanismo burocrático. Também enfraquecem a dependência em que os funcionários estão da hierarquia. Isso é válido, pelo menos, para os grandes órgãos administrativos, cuja supervisão é difícil. A qualificação superior e a integridade dos juízes federais, nomeados pelo Presidente, em comparação com os juízes eleitos nos Estados Unidos são bem conhecidas, embora ambos os tipos de funcionários sejam escolhidos principalmente à base de considerações partidárias. As grandes mudanças na administração metropolitana americana exigidas pelos reformadores partiram essencialmente dos prefeitos eleitos, que trabalham com um corpo de funcionários por eles nomeados. Essas reformas surgiram, assim, de modo "cesarista". Vista tecnicamente, como uma forma organizada de autoridade, a eficiência do "cesarismo", que freqüentemente nasce da democracia, está em geral na posição do "césar" como livre depositário da confiança das massas (ou do exército ou do corpo de cidadãos), não-limitado pela tradição. O "césar" é, assim, senhor irrestrito de um quadro de oficiais militares e funcionários altamente qualificados, aos quais escolhe livre e pessoalmente, sem pensar na tradição ou qualquer outra consideração. Esse "domínio do gênio pessoal", porém, está em contradição com o princípio formalmente "democrático" de um funcionalismo universalmente eleito.

3. Normalmente, a posição do funcionário é vitalícia, pelo menos nas burocracias públicas, e isso ocorre cada vez mais em todas as organizações semelhantes. Como norma concreta, sempre se pressupõe o *cargo vitalício*, mesmo quando ocorre o afastamento ou a renomeação periódica. Em contraste com o trabalhador da empresa privada, o funcionário é normalmente mantido no posto. A vitaliciedade legal ou real, porém, não é reconhecida como um direito do funcionário à posse do cargo, como ocorria em muitas organizações autoritárias no passado. Quando há garantias jurídicas contra o afastamento ou a transferência arbitrária, estas servem simplesmente para assegurar uma demissão rigorosamente objetiva de deveres específicos ao cargo, livre de quaisquer considerações pessoais. Na Alemanha, isso ocorre com os funcionários da Justiça e, em proporções crescentes, com os administrativos.

Dentro da burocracia, portanto, a medida de "independência", legalmente assegurada pela ocupação de um cargo, nem sempre é fonte de melhor *status* para o funcionário cuja posição tem essa garantia. Na verdade, com freqüência ocorre o inverso, especialmente nas velhas culturas e comunidades altamente diferenciadas, nas quais quanto mais rigorosa a subordinação ao domínio arbitrário do senhor, tanto mais garantida fica a manutenção do estilo de vida senhorial convencional para o funcionário. Devido à ausência mesma dessas garantias de ocupação do cargo, a estima convencional pelo funcionário pode elevar-se tal como, durante a Idade Média, a consideração pela nobilidade do cargo⁵ elevou-se a expensas da estima pelos livros e tal como a estima pelo juiz da corte superou a estima pelo juiz do povo. Na Alemanha, o oficial militar ou o funcionário administrativo podem ser afastados do cargo a qualquer momento, ou pelo menos muito mais facilmente do que o "juiz independente", que não paga com a perda do seu cargo nem mesmo a pior ofensa contra o "código de honra" ou contra as convenções sociais de salão. Por essa razão apenas, havendo igualdade das demais condições, aos olhos da camada senhorial o juiz é considerado como menos qualificado para o relacionamento social do que os oficiais e funcionários administrativos, cuja maior dependência do senhor é a maior garantia de sua conformidade com as convenções estamentais. Decerto, o funcionário médio luta por uma lei do serviço público, que o proteja materialmente na velhice e proporcione maiores garantias

contra seu afastamento arbitrário do cargo. Essa luta, porém, tem limites. Um desenvolvimento demasiado acentuado do "direito do cargo" torna mais difícil, naturalmente, preencher os postos levando em conta a eficiência técnica, pois isso faz diminuir as oportunidades de carreira dos candidatos ambiciosos. Isso contribui para o fato de que os funcionários, no todo, não sentem a sua dependência em relação aos que estão na cúpula. Essa falta de sentimento de dependência, porém, baseia-se primordialmente sobre a inclinação a depender das camadas que nos são iguais, e não das camadas socialmente inferiores e governadas. O atual movimento conservador entre o clero da Badênia, ocasionado pela preocupação com a separação, presumidamente ameaçadora, entre a Igreja e o Estado, foi determinado expressamente pelo desejo de não ser transformado "de senhor em servo da paróquia".⁴

4. O funcionário recebe compensação *pecuniária* regular de um *salário* normalmente fixo e a segurança na velhice representada por uma pensão. O salário não é medido como uma remuneração em termos de trabalho feito, mas de acordo com a hierarquia, ou seja, segundo o tipo de função (o grau hierárquico) e, além disso, possivelmente, segundo o tempo de serviço. A segurança relativamente grande da renda do funcionário, bem como as recompensas em consideração social, fazem do cargo público uma posição muito ambicionada, especialmente em países que já não oferecem oportunidades de lucros coloniais. Nêles, a situação permite salários relativamente baixos para os funcionários.

5. O funcionário se prepara para uma "carreira" dentro da ordem hierárquica do serviço público. Passa dos cargos inferiores e de menor remuneração para os postos mais elevados. O funcionário médio naturalmente deseja uma fixação mecânica das condições de promoção: se não de cargos, pelo menos de níveis de salário. Deseja que sejam fixadas em termos de "antigüidade" ou possivelmente segundo os graus alcançados num sistema de exame de habilitações, que na realidade assegure ao cargo um caráter vitalício indelével, com efeitos em toda a sua carreira. A isso se juntam o desejo de condicionar o direito ao cargo e a tendência crescente à organização corporativa e à segurança econômica. Tudo isso cria a tendência de considerar os cargos como "prebendas" para os que estão habilitados através de certificados de cursos. A necessidade de levar em conta as qualificações gerais, pessoais e intelectuais, independentes do

caráter subalterno da certidão educacional, levou a uma situação na qual os cargos políticos mais elevados; especialmente os de "ministros", são preenchidos principalmente sem referência a tais certificados ou certidões.

3. PRESSUPOSTOS E CAUSAS DA BUROCRACIA

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

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

Os exemplos históricos de burocracias bem desenvolvidas e quantitativamente grandes são: a) Egito, durante o período do Novo Império que, porém, encerrava fortes elementos patrimoniais; b) fins do Principado Româno, e especialmente a monarquia diocleciana e o Estado bizantino que dela se desenvolveu, conservando ainda fortes elementos feudais e patrimoniais; c) a Igreja Católica Romana, principalmente a partir de fins do século XIII; d) China, desde a época de Shi Hwangti até o presente, mas com fortes elementos patrimoniais e prebendários; e) em formas cada vez mais puras, os Estados europeus modernos e, principalmente, todas as empresas públicas desde a época do absolutismo real; f) as grandes empresas capitalistas modernas, quanto maiores e mais complicadas se tornarem.

Em proporções consideráveis, e até mesmo preponderantes em parte, os casos a) até d) basearam-se no pagamento dos funcionários com bens *in natura*. Revelaram, porém, muitos outros traços e efeitos característicos da burocracia. O modelo histórico de todas as burocracias posteriores — o Novo Império do Egito — é, ao mesmo tempo, um dos exemplos mais grandiosos de uma organização baseada numa economia natural. Não obstante, essa coincidência de burocracia e economia natural é compreensível em vista das condições excepcionais que existiam no Egito. E as restrições — e são muitas — que devemos fazer, ao classificarmos a estrutura egípcia como uma burocracia, são condicionadas pela economia natural. Uma certa medida de economia monetária desenvolvida é a precondição normal

para a existência, inalterada e permanente, se não para a criação, de administrações burocráticas puras.

Segundo a experiência histórica, sem uma economia monetária a estrutura burocrática dificilmente evita as mudanças internas substanciais, ou, na verdade, a transformação em outro tipo de estrutura. A concessão aos funcionários de uma renda fixa *in natura*, tirada dos armazéns do senhor ou de sua renda corrente, significa um primeiro passo no sentido da apropriação das fontes de tributação e sua exploração como propriedade privada. Esse tipo de concessão foi normal no Egito e China durante milhares de anos e desempenhou um papel importante em fins da monarquia romana, bem como em outras partes. Esse tipo de renda protegeu o funcionário contra as flutuações, por vezes acentuadas, na capacidade aquisitiva do dinheiro. Sempre que as prerrogativas do senhor se afrouxavam, os tributos *in natura*, em geral, eram irregulares. Neste caso, o funcionário tinha recurso direto aos tributários de seu baliado, fosse, ou não autorizado. Daí a idéia de garantir o funcionário contra essas oscilações, hipotecando ou transferindo os tributos e, com isso, o poder de tributar, ou arrendando as terras lucrativas do senhor ao funcionário, para uso pessoal. Toda autoridade central que não tem uma organização rigorosa é tentada a adotar tal processo voluntariamente ou porque os funcionários a obriguem a isso. O funcionário pode satisfazer-se com o uso desses tributos ou empréstimos até o nível de sua pretensão salarial e, em seguida, transferir o excedente. Isso implica forte tentação e, portanto, produz resultados insatisfatórios para o senhor. Outro processo é a fixação do salário do funcionário, que ocorreu com frequência no início da história do funcionalismo alemão, e em grande escala na administração de todas as satrapias orientais: o funcionário entrega uma soma estipulada e conserva o excedente.

Nesses casos, o funcionário está, economicamente, numa posição semelhante à do empresário que arrenda a cobrança de impostos. Na verdade, a venda de cargos, inclusive o leilão, encontra-se com regularidade. Na economia privada, a transformação das concessões precárias que o senhor fazia ao vilão, em relações de arrendamento, é um dos exemplos mais importantes, entre vários. Pelo arrendamento, o senhor pode transferir o problema de transformar sua renda *in natura* em renda em moeda ao arrendatário ou ao funcionário que recebe uma soma fixa. Era o caso evidente entre alguns regentes orientais da

Antigüidade. E, acima de tudo, o arrendamento da coleta pública de impostos, ao invés de o próprio senhor administrar essa coleta, servia a tal finalidade. Surge, desse processo, a possibilidade de que o senhor progride, no sentido de transformar suas finanças num orçamento sistemático. Trata-se de um avanço muito importante, pois significa que uma estimativa fixa da renda, e correspondentemente das despesas, pode tomar o lugar de uma forma imediatista de vida, baseada em rendas incalculáveis *in natura*, condição típica de todas as fases iniciais da administração pública. Por outro lado, ao sistematizar o orçamento dessa forma, o senhor renuncia ao controle e plena exploração de sua capacidade de tributar para uso próprio. Segundo a medida de liberdade atribuída ao funcionário, ao cargo ou ao arrendatário da coleta de impostos, a capacidade de pagar tributos corre perigo em caso de exploração excessiva, pois ao contrário do senhor político o capitalista não se interessa permanentemente na capacidade que os súditos tenham de pagar.

O senhor procura proteger-se contra essa perda de controle pelas regulamentações. A forma de arrendar ou transferir os impostos pode, assim, variar muito, segundo a distribuição de poder entre o senhor e o arrendatário. Predomina, então, ou o interesse que o arrendatário tem na livre exploração da capacidade de pagar impostos ou o interesse do senhor pela permanência dessa capacidade. A natureza do sistema de arrendamento dos impostos está, essencialmente, na influência conjunta ou antagônica desses motivos: a eliminação de oscilações nos rendimentos, a possibilidade de um orçamento, a proteção da capacidade de pagar dos súditos contra a exploração antieconômica, e o controle estatal dos rendimentos do arrendatário ou concessionário, com o objetivo de proporcionar ao Estado o máximo possível. No Império Ptolemaico, como na Hélade e em Roma, o arrendatário dos impostos era, ainda, um capitalista privado. A elevação dos impostos, porém, era executada e controlada burocraticamente pelo Estado ptolemaico. O lucro do arrendatário da terra consistia apenas numa parcela do respectivo excedente, descontada a margem do concessionário da arrecadação dos impostos, que era, na verdade, apenas uma garantia. O risco do concessionário dos impostos estava na possibilidade de que os rendimentos fossem inferiores a essa soma.

A concepção exclusivamente econômica do cargo como uma fonte da renda privada do funcionário também pode levar à sua compra direta. Isso ocorre quando o senhor se encontra numa

posição na qual exige não só uma renda corrente, mas capital em dinheiro — por exemplo, para a guerra ou para pagar dívidas. A compra de um cargo como instituição regular existiu nos Estados modernos, no Estado eclesiástico e na França e Inglaterra. Existiu nos casos de sinecuras, bem como de postos muito sérios; e, no caso das comissões de oficiais, perdurou até princípios do século XIX. Nos casos individuais, o significado econômico dessa compra de um cargo pode ser modificado, de forma que o valor da compra, em parte ou no todo, adquire a natureza de uma caução depositada como garantia do serviço, embora isso não tenha constituído a regra.

Toda forma de atribuição de usufrutos, tributos e serviços devidos ao senhor pessoalmente, ou ao funcionário para a exploração pessoal, significa sempre uma derrota do tipo puro de organização burocrática. O funcionário nesses cargos tem um direito pessoal à posse do cargo. Isso ocorre em proporções ainda maiores quando o dever oficial e o salário estão inter-relacionados de tal modo que o funcionário não transfere ao senhor quaisquer rendimentos ganhos através dos objetos que lhe são entregues, mas utiliza tais objetos para suas finalidades privadas e por sua vez presta ao senhor serviços de caráter pessoal, militar, ou político, ou eclesiástico.

Podemos falar das "prebendas" e de uma organização "prebendária" da burocacia, sempre que o senhor atribui ao funcionário pagamentos de rendas vitalícios, fixados em forma objetiva, ou que são essencialmente um usufruto *econômico* de terras ou outras fontes. Elas devem constituir compensações para o desempenho de deveres do cargo, reais ou fictícios; são mercadorias permanentemente postas de lado para a garantia econômica do cargo.

A transição dessa organização prebendária da burocacia para um funcionalismo assalariado é bastante fluida. Com freqüência, as vantagens econômicas do clero foram "prebendárias", como ocorreu na Antigüidade e na Idade Média, e até mesmo no período moderno. Mas em quase todos os períodos a mesma forma existiu também em outras áreas. No direito sacerdotal chinês, o caráter prebendário de todos os cargos forçava o funcionário de luto a renunciar ao cargo, pois durante o período ritual do luto, pelo pai ou outras autoridades da família, estava prescrita a abstenção do gozo de posses. Originalmente, tal prescrição visava a evitar a má vontade do chefe da casa morto,

pois a casa pertencia ao seu senhor e o cargo era considerado apenas como uma prebenda, uma fonte de renda.

Quando não só os direitos econômicos, mas também as prerrogativas senhoriais eram arrendadas para a execução pessoal, com a estipulação de serviços *pessoais* ao senhor, afastava-se mais um passo da burocracia assalariada. As prerrogativas arrendadas variam; por exemplo, com o funcionário político, elas podem ser da natureza do senhorio de terras, ou da natureza da autoridade do cargo. Em ambos os casos, e certamente no último, a natureza específica da organização burocrática é totalmente destruída e ingressamos no reino orgânico do domínio *feudal*. Todos os tipos de atribuição de serviços e usufrutos *in natura*, como recompensas aos funcionários, tendem a afrouxar o mecanismo burocrático, e especialmente a enfraquecer a subordinação hierárquica, que se desenvolve de forma mais rigorosa na disciplina do funcionalismo moderno. Uma precisão semelhante à do funcionário contratado do Ocidente moderno só pode ser alcançada pelo menos sob uma liderança muito enérgica — quando a sujeição dos funcionários ao senhor é pessoalmente absoluta, quando os escravos, ou empregados tratados como tal, são usados pela administração.

Os funcionários egípcios eram escravos do Faraó, se não legalmente, pelo menos de fato. Os latifundiários romanos gostavam de dar aos escravos a administração direta dos assuntos monetários, porque tinham a possibilidade de submetê-los a torturas. Na China, buscaram-se resultados semelhantes com o uso pródigo do bambu como instrumento disciplinar. As possibilidades, porém, de que tais meios de coação direta venham a funcionar com regularidade são extremamente desfavoráveis. Segundo a experiência, o ótimo relativo para o êxito e manutenção de uma mecanização rigorosa do aparato burocrático é proporcionado por um salário monetário certo, conjugado à oportunidade de uma carreira que não dependa de simples acaso e arbitrio. A disciplina e controle rigorosos, que ao mesmo tempo levam em conta o senso de honra do funcionário, e o desenvolvimento de sentimentos de prestígio estamental, bem como a possibilidade de críticas públicas, funcionam no sentido da mecanização rígida. Com tudo isso, o aparato burocrático funciona com mais firmeza do que qualquer escravização legal dos funcionários. Uma forte consciência estamental entre os funcionários não só concorda com a disposição destes de se subordinarem ao chefe, sem manifestar qualquer vontade pró-

pria, mas também — como ocorre entre os oficiais — a consciência estamental é a consequência dessa subordinação, pois internamente ela compensa os sentimentos de dignidade pessoal do funcionário. O caráter impessoal do trabalho burocrático, com sua separação entre a esfera privada e a esfera oficial do cargo, facilita a integração do funcionário nas condições funcionais objetivas dadas para sempre pelo mecanismo baseado na disciplina.

Embora o pleno desenvolvimento de uma economia monetária não constitua condição preliminar indispensável à burocratização, a burocracia como estrutura permanente está ligada à pressuposição de uma renda constante para a sua manutenção. Quando tal renda não pode ser baseada nos lucros privados, como ocorre com a organização burocrática das grandes empresas modernas, ou nas rendas agrárias fixas, como no caso dos arrendamentos, um sistema estável de *tributação* é a precondição para a existência permanente da administração burocrática. Por motivos bem conhecidos e gerais, somente uma economia monetária plenamente desenvolvida oferece uma base segura para esse sistema de tributação. O grau de burocratização das comunidades urbanas com economias monetárias plenamente desenvolvidas foi, em geral, relativamente maior que o dos Estados contemporâneos, muito mais extensos. Não obstante, tão logo esses Estados foram capazes de desenvolver sistemas ordenados de tributo, a burocracia desenvolveu-se de forma mais global do que nos Estados-cidades. Sempre que o tamanho destes permaneceu confinado a limites moderados, a tendência de uma administração plutocrática e colegial, pelos notáveis, correspondeu mais adequadamente à sua estrutura.

4. DESENVOLVIMENTO QUANTITATIVO DAS TAREFAS ADMINISTRATIVAS

O terreno adequado à burocratização de uma administração foi sempre o desenvolvimento específico das tarefas administrativas. Discutiremos, primeiro, a extensão quantitativa dessas tarefas. No campo da política, o grande Estado e o partido de massa constituem o terreno clássico para a burocratização.

Isso não significa que toda formação, historicamente conhecida e autêntica de grandes Estados, tenha provocado uma administração burocrática. A permanência de um Estado outrora

grande, ou a homogeneidade de uma cultura evidenciada por um desses Estados, nem sempre esteve ligada a uma estrutura estatal burocrática. Ambas essas características, porém, existiram em grandes proporções, por exemplo, no Império Chinês. Os numerosos grandes impérios negros, e formações semelhantes, tiveram apenas uma existência efêmera, principalmente porque lhes faltou um quadro de funcionários. E a unidade do Império Carolíngio desintegrou-se quando sua organização de funcionários se desintegrou também. Essa organização, porém, foi predominantemente patrimonial, e não burocrática. De um ponto de vista exclusivamente temporal, porém, o Império dos Califas e seus predecessores no solo asiático durou períodos consideráveis, e sua organização era essencialmente patrimonial e prebendária. Também o Sacro Império Romano durou um longo tempo apesar da ausência quase total de burocracia. Todos esses reinos representavam uma unidade cultural tendo pelo menos aproximadamente a mesma força habitualmente criada pelas estruturas políticas burocráticas.

O antigo Império Romano desintegrou-se internamente apesar da crescente burocratização, e justamente durante o desenvolvimento maior da mesma. Isso ocorreu devido à forma pela qual o ônus dos impostos foi distribuído pelo Estado burocrático, favorecendo a economia natural. Vistas em relação à intensidade de suas unidades exclusivamente *políticas*, as existências temporais dos impérios dos Califas, dos imperadores carolíngios e outros, eram essencialmente instáveis, constituindo-se em conglomerados nominais e coesos. No todo, a capacidade de ação política diminuiu constantemente, e a unidade relativamente grande da *cultura* fluiu das estruturas eclesiásticas que eram, em parte, rigorosamente unificadas e, na Idade Média ocidental, tinham um caráter cada vez mais burocrático. A unidade de suas culturas resultou, em parte, da homogeneidade profunda de suas estruturas sociais, que por sua vez foi a consequência e a transformação de sua antiga unidade política. São fenômenos da padronização tradicional da cultura, que favorece um equilíbrio instável. Ambos esses fatores constituiram uma base tão forte que mesmas tentativas grandiosas de expansão, como as Cruzadas, puderam ser empreendidas apesar da ausência de unidade política intensiva; poderíamos dizer que elas foram realizadas como "empreendimentos privados". O fracasso das Cruzadas e seu comportamento político freqüentemente irracional estão, porém, associados à ausência de um poder estatal unificado

e intenso para apoiá-los. E não há dúvida de que os núcleos de Estados "modernos" intensivos na Idade Média desenvolveram-se concomitantemente com as estruturas burocráticas. Além disso, no fim essas estruturas políticas bastante burocráticas sem dúvida destroçaram os conglomerados sociais, que se baseavam, essencialmente, no equilíbrio instável.

A desintegração do Império Romano foi, em parte, condicionada pela burocratização mesma de seu exército e de seu aparato funcional. Essa burocratização só poderia ser efetuada realizando-se ao mesmo tempo um método de tributação que pela sua distribuição de ônus estava fadado a levar a um aumento relativo na importância de uma economia natural. Os fatores individuais desse tipo sempre estão presentes. Também a "intensidade" das atividades estatais internas e externas desempenha o seu papel. À parte a relação entre a influência estatal sobre a cultura e o grau de burocratização, podemos dizer que "normalmente" — embora não sem exceção — o vigor de expandir-se está relacionado diretamente com o grau de burocratização. Duas das maiores estruturas políticas, o Império Romano e o império mundial britânico, se basearam apenas parcialmente, mas justamente, em fundamentos burocráticos. O Estado normando na Inglaterra impôs uma organização rigorosa à base de uma hierarquia feudal. Em grande parte, recebeu a sua unidade e seu impulso através da burocratização do tesouro real, que, em comparação com outras estruturas políticas do período feudal, era extremamente rigorosa. Mais tarde, o Estado inglês não partilhou da evolução no sentido de burocratização, mas continuou sendo uma administração de notáveis. Tal como na administração republicana de Roma, esse Governo inglês de notáveis foi resultado da ausência relativa de um caráter continental, bem como de condições preliminares absolutamente singulares, que no momento estão desaparecendo. A dispensabilidade dos grandes exércitos permanentes, que um Estado continental com tendências igualmente expansivas precisa para as suas fronteiras terrestres, está entre essas condições. Em Roma, a burocratização avançou com a transição das fronteiras costeiras para fronteiras continentais. Quanto ao resto, na estrutura de domínio de Roma, o caráter rigorosamente militares autoridades que administravam a justiça — uma forma romana desconhecida de qualquer outro povo — compensava a falta de um aparato burocrático com a sua eficiência técnica, sua precisão e unidade de funções administrativas, especialmente

fora dos limites urbanos. A continuidade da administração foi protegida pela posição singular do Senado. Em Roma, como na Inglaterra, um pressuposto dessa dispensabilidade da burocracia, que não deve ser esquecido, foi o de que as autoridades estatais "minimizaram", cada vez mais, o âmbito de suas funções internas. Limitaram-nas ao que era absolutamente necessário às "razões de Estado".

No início do período moderno, todas as prerrogativas dos Estados continentais acumularam-se nas mãos dos príncipes que mais se empenharam na burocratização administrativa. É evidente que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior é o Estado e principalmente quanto mais é, ou tende a ser, uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre.

Os Estados Unidos ainda encerram o caráter de uma estrutura política que, pelo menos no sentido técnico, ainda não está totalmente burocratizada. Mas quanto maiores as áreas de atrito com o exterior e mais urgentes as necessidades de unidade administrativa internamente, tanto mais esse caráter dá lugar, inevitável e gradualmente, à estrutura burocrática, formalmente. Além disso, a forma parcialmente não-burocrática da estrutura estatal dos Estados Unidos está materialmente equilibrada pelas estruturas mais rigorosamente burocráticas daquelas formações que, na verdade, dominam politicamente, ou seja, os partidos sob a liderança de profissionais ou peritos em organização e tática de eleição. A organização crescentemente burocrática de todos os autênticos partidos de massa constitui o exemplo mais notável do papel que a simples quantidade tem na burocratização de uma estrutura social. Na Alemanha, principalmente, o Partido Social-Democrata, e, fora dela, os partidos "históricos" americanos são burocráticos no maior grau possível.

5. MODIFICAÇÕES QUÁLITATIVAS DAS TAREFAS ADMINISTRATIVAS

A burocratização é ocasionada mais pela ampliação intensiva e qualitativa e pelo desdobramento interno do âmbito das tarefas administrativas do que pelo seu atimento extensivo e quantitativo. Mas a direção tomada pela burocratização e as razões que a ocasionam variam muito.

No Egito, o mais antigo país de administração estatal burocrática, a regulamentação pública e coletiva das vias fluviais para

todo o país, e determinada do alto, não pôde ser evitada devido aos fatores técnicos e econômicos. Essa regulamentação criou o mecanismo dos escribas e funcionários. Uma vez estabelecido este mecanismo, ele, mesmo no princípio, encontrou uma segunda esfera de ação nas extraordinárias atividades de construção militarmente organizadas. Como dissemos antes, a tendência burocrática foi principalmente influenciada pelas necessidades oriundas da criação de exércitos permanentes, determinada pela política de poder e pelo desenvolvimento das finanças públicas ligadas ao estabelecimento militar. No Estado moderno, a crescente exigência à administração baseia-se na crescente complexidade da civilização e no impulso no sentido da burocratização.

Expansões consideráveis, especialmente ultramarinas, foram, é claro, administradas por Estados governados pelos notáveis (Roma, Inglaterra, Veneza), como se tornará evidente no contexto devido. Não obstante, a "intensidade" da administração, isto é, a transferência de maior número de tarefas possível à organização do Estado propriamente dita, para o controle e execução contínuos, pouco se desenvolveu entre os grandes Estados governados pelos notáveis, especialmente Roma e Inglaterra, se os compararmos com as estruturas políticas burocráticas.

Tanto no Governo dos notáveis como nas administrações burocráticas a *estrutura* do poder estatal influiu acentuadamente sobre a cultura, mas relativamente pouco na forma de direção e controle pelo Estado. Isto ocorreu desde a justiça até a educação. As crescentes exigências à cultura, por sua vez, são determinadas, embora em proporções variadas, pela crescente riqueza das camadas mais influentes no Estado. Quanto a isso, a maior burocratização é uma função da maior posse de bens usados para consumo, e da técnica mais complexa de modelar a vida exterior — técnica que corresponde às oportunidades proporcionadas por essa riqueza. Isso influi no padrão de vida e determina uma crescente indispensabilidade subjetiva de uma provisão organizada, coletiva, interlocal — e portanto burocrática — das necessidades mais variadas, que anteriormente eram desconhecidas ou satisfeitas localmente ou por uma economia privada.

Entre os fatores exclusivamente políticos, a crescente exigência a uma sociedade habituada à pacificação absoluta, por meio da aplicação da ordem e da proteção ("polícia") em todos os campos, exerce uma influência especialmente perseverante no sentido da burocratização. Um caminho contínuo leva desde as modificações das lutas sanguíneas, sacerdotalmente, ou por meio

de arbitramento, até a atual posição do policial como o "representante de Deus na Terra". Os meios antigos atribuíam as garantias dos direitos e seguranças do indivíduo diretamente aos membros de seu clã, que eram obrigados a ajudá-lo com juramentos e vingança. Entre outros fatores, as múltiplas tarefas da chamada "política de bem-estar social" operam principalmente no sentido da burocratização, pois essas tarefas são, em parte, atribuídas ao Estado pelos grupos de interesse e, em parte, o Estado as usurpa, devido à sua política de poder ou a motivos ideológicos. É claro que tais tarefas são, em grande parte, determinadas economicamente.

Entre os fatores essencialmente técnicos, os meios especificamente modernos de comunicações participam do quadro como responsáveis pelo ritmo da burocratização. As terras e vias fluviais públicas, ferrovias, telégrafo, etc., devem, em parte, ser necessariamente administrados de uma forma pública e coletiva. Em parte, essa administração é tecnicamente conveniente. Sob esse aspecto, os meios de comunicação contemporâneos desempenham, com freqüência, um papel semelhante ao dos canais da Mesopotâmia e a regulamentação do Nilo no Oriente antigo. As proporções em que os meios de comunicação se desenvolveram é uma condição de importância decisiva para a possibilidade de administração burocrática, embora não seja a única decisiva. Sem dúvida, no Egito, a centralização burocrática, à base de uma economia natural quase pura, jamais poderia ter chegado ao grau presente sem a rota comercial natural do Nilo. A fim de promover a centralização burocrática na Pérsia moderna, os funcionários do telégrafo receberam a incumbência de relatar tôdas as ocorrências nas províncias ao Xá, passando por uma das autoridades locais. Além disso, todos receberam o direito de reclamar diretamente pelo telégrafo. O moderno Estado ocidental pode ser administrado pela forma atual apenas devido ao controle estatal da rede telegráfica, e porque o Estado tem à sua disposição os correios e ferrovias.

As estradas de ferro, por sua vez, estão intimamente ligadas ao desenvolvimento de um tráfico interlocal de mercadorias em massa. Esse tráfico é um dos fatores causais da formação do Estado moderno. Como já dissemos, isto não ocorreu incondicionalmente no passado.

6. VANTAGENS TÉCNICAS DA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

A razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não-mecânicos de produção.

Precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, descrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal — são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática. Em comparação com todas as formas colegiadas, honoríficas e avocacionais de administração, a burocracia treinada é superior, em todos esses pontos. E no que se relaciona com tarefas complicadas, o trabalho burocrático assalariado não só é mais preciso, mas, em última análise, freqüentemente mais barato do que até mesmo o serviço honorífico não-remunerado formalmente.

As disposições honoríficas tornam o trabalho administrativo uma ocupação subsidiária e, apenas por essa razão, o serviço honorífico normalmente funciona mais devagar, pois está menos sujeito aos esquemas e é mais informe. Daí ser menos preciso e menos unificado pelo trabalho burocrático porque depende menos dos superiores e porque a criação e exploração do aparato de funcionários subordinados e serviços de arquivo são, quase inevitavelmente, menos econômicas. O serviço honorífico é menos contínuo do que o burocrático e freqüentemente bem caro. Isso ocorre em especial se pensarmos não apenas nos custos monetários para o tesouro público — custos que a administração burocrática, em comparação com a administração pelos notáveis, em geral aumenta de forma substancial — mas também nas freqüentes perdas econômicas dos governados, provocadas pelas demoras e falta de exatidão. A possibilidade da administração normal e permanente pelos notáveis só existe quando a direção funcional pode ser realizada, de modo satisfatório, como ocupação subsidiária. Com o aumento qualitativo das tarefas da administração, o Governo pelos notáveis chega aos seus limites — hoje, até mesmo na Inglaterra. O trabalho organizado pelos órgãos colegiados provoca atrito e demora e exige compromissos entre interesses e opiniões em conflito. A administração, portanto,

se faz menos precisamente e com mais independência em relação aos superiores; dá ser menos unificada e mais lenta. Todo o progresso da organização administrativa prussiana foi, e será no futuro, um progresso no sentido do princípio burocrático e, especialmente, do princípio monocrático.

Hoje, é principalmente a economia mercantil capitalista que exige que os negócios oficiais da administração sejam feitos com precisão, sem ambigüidades, continuamente, e com a maior velocidade possível. Normalmente, as empresas capitalistas modernas, muito grandes, são em si mesmas modelos sem igual da organização burocrática rigorosa. A administração comercial baseia-se, em toda parte, cada vez mais na precisão, constância, e, acima de tudo, rapidez de operação. Isso, por sua vez, é determinado pela natureza peculiar dos modernos meios de comunicação, inclusive, entre outras coisas, os serviços noticiosos da imprensa. O aumento extraordinário da velocidade pela qual as comunicações públicas, bem como os fatos econômicos e políticos, são transmitidos, exerce uma pressão constante e aguda no sentido de intensificar o ritmo da reação administrativa em relação a várias situações. O ótimo desse tempo de reação só é alcançado normalmente através de uma rigorosa organização burocrática.*

A burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que têm treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. O cumprimento "objetivo" das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo *regras calculáveis* e "sem relação com pessoas".

"Sem relação com pessoas" é também a palavra de ordem no "mercado" e, em geral, de todos os empreendimentos onde há apenas interesses econômicos. Uma execução coerente do domínio burocrático significa o nivelamento da "honra estamental". Daí, se o princípio de livre mercado não for limitado ao mesmo tempo, significa o domínio universal da "situação de classe". Essa consequência do domínio burocrático não se estabeleceu por toda parte, seguindo paralela à extensão da burocratização, o

* Não podemos discutir aqui, com detalhes, como o aparato burocrático pode produzir, e na realidade produz, obstáculos definidos à realização das tarefas, de modo adequado ao caso isolado.

que se deve às diferenças entre os possíveis princípios pelos quais as estruturas políticas podem atender às suas exigências.

O segundo elemento mencionado, "regras calculáveis", também é de importância destacada para a burocracia moderna. A peculiaridade da cultura moderna, e especificamente de sua base técnica e econômica, exige essa "calculabilidade" de resultados. Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se, mais perfeitamente na medida em que a burocracia é "desumanizada", na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial.

Quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais seu aparato de apoio externo exige o *perito* despersonalizado e rigorosamente "objetivo", em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e preferência pessoais, pela graça e gratidão. A burocracia oferece as atitudes exigidas pelo aparato externo da cultura moderna, na combinação mais favorável. Em geral, somente a burocracia estabeleceu as bases da administração de um Direito racional conceptualmente sistematizado, tendo como fundamento as leis que o período final do Império Romano criou com grande perfeição técnica. Durante a Idade Média, esse Direito foi recebido, juntamente com a burocratização da administração legal, ou seja, com o afastamento dos velhos processos de julgamento que estavam ligados à tradição ou pressupostos irracionais, pelo perito racionalmente treinado e especializado.

7. BURECRACIA E DIREITO

A interpretação "racional" da lei, à base de conceitos rigorosamente formais, opõe-se ao tipo de adjudicação ligado primordialmente às tradições sagradas. O caso à parte, que não pode ser resolvido sem ambigüidades pela tradição, é解决ado pela "revelação" concreta (oráculo, profecia ou ordálio — isto é, pela justiça "carismática") ou — e apenas esses casos nos interessam aqui — pelos juízos informais prestados em termos de avaliações éticas concretas, ou outras avaliações práticas. É a "justiça do Cádi", como adequadamente a chamou R. Schmidt. Ou os julga-

mentos formais são feitos não pela suposição de conceitos racionais, mas pelo recurso às "analogias" e dependendo dos "precedentes" concretos e de sua interpretação. É a "justiça empírica".

A justiça do Cádi não conhece qualquer julgamento racional. Nem a justiça empírica do tipo puro apresenta quaisquer razões que possam, em nosso sentido, ser chamadas de racionais. O caráter avaliativo concreto da justiça do Cádi pode avançar até o rompimento profético com toda a tradição. A justiça empírica, por sua vez, pode ser sublimada e racionalizada numa "tecnologia". Todas as formas não-burocráticas de domínio evidenciam uma coexistência peculiar: de um lado, há uma esfera de tradicionalismo rigoroso, e, do outro, uma esfera de arbitrariedade livre e de graças senhoriais. Portanto, as combinações e as formas de transição entre esses dois princípios são muito freqüentes; serão discutidas em outro contexto.

Ainda hoje, na Inglaterra, como Mendelsohn demonstrou, um amplo substrato da justiça é, na realidade, do tipo da justiça do Cádi, em proporções dificilmente concebíveis no continente europeu. A justiça dos júris alemães, que prescinde das razões para o veredito, freqüentemente funciona na prática da mesma forma que a justiça inglesa. Em geral, temos de precaver-nos contra a crença de que os princípios "democráticos" de justiça são idênticos à adjudicação racional" (no sentido da racionalidade formal). Na verdade, ocorre o oposto, como mostraremos em outro contexto. A adjudicação inglesa e americana dos mais altos tribunais ainda é, em grande parte, empírica; e especialmente é uma adjudicação por precedentes. Na Inglaterra, a razão para o fracasso de todos os esforços de uma codificação racional da lei, bem como o fracasso de se copiar o Direito Romano, foi devido a uma resistência bem sucedida contra essa racionalização, por parte das grandes corporações de advogados, organizadas centralmente. Essas corporações formavam uma camada monopolista de notáveis, entre os quais eram escolhidos os juízes das altas cortes do reino. Eles conservavam em suas mãos o treinamento jurídico, como uma tecnologia empírica e altamente desenvolvida, e combatiam com êxito todos os movimentos em favor do direito racional, que lhes ameaçava a posição social e material. Tais movimentos nasceram nos tribunais eclesiásticos e, durante algum tempo, também nas universidades.

A luta dos defensores do Direito Consuetudinário contra o Direito Romano e Eclesiástico e o poder da Igreja em geral

foi, em proporções consideráveis, provocada economicamente pelo interesse dos advogados nos honorários; isso se evidencia claramente pela forma por que o rei interveio na luta. Mas a posição de poder dos advogados, que venceram a luta, foi condicionada pela centralização política. Na Alemanha, principalmente por motivos políticos, faltava um estamento de nobres socialmente poderoso. Não havia estamento que, como os advogados ingleses, pudesse ter sido o defensor de uma administração nacional do Direito, que pudesse ter elevado o Direito nacional ao nível de uma tecnologia que regulamentasse o aprendizado, e que pudesse ter oferecido resistência à intrusão do treinamento, tecnicamente superior, dos juristas no Direito Romano.

O fato de ser o Direito Romano substantivamente melhor ajustado às necessidades do capitalismo emergente não determinou a sua vitória no continente europeu. Todas as instituições jurídicas específicas ao capitalismo moderno são estranhas ao Direito Romano e têm origem medieval. Foi decisiva a forma racional do Direito Romano e, acima de tudo, a necessidade técnica de colocar o processo de julgamento nas mãos de peritos racionalmente treinados, o que significava homens treinados nas universidades e versados em Direito Romano. Esse preparo era necessário devido à crescente complexidade dos casos jurídicos práticos e da economia cada vez mais racionalizada que exigia um processo racional de provas, e não uma afirmação de fatos verdadeiros pela revelação concreta ou garantia sacerdotal; que, decerto, são os meios onipresentes e primeiros de prova. Essa situação legal foi também determinada, em grande parte, pelas modificações estruturais na economia. Esse fator, porém, foi eficaz em toda parte, inclusive na Inglaterra, onde o poder real introduziu o processo racional de provas em prol dos comerciantes. As razões predominantes para as diferenças, que ainda existem, no desenvolvimento do Direito substantivo na Inglaterra e Alemanha não se baseiam nesse fator econômico. Como já é evidente, essas diferenças surgiram da evolução, legalmente autônoma, das respectivas estruturas de dominação.

Na Inglaterra, a justiça centralizada e o Governo dos notáveis estiveram associados; na Alemanha, ao mesmo tempo, há uma burocratização e uma ausência de centralização política. A Inglaterra, que nos tempos modernos foi o primeiro, e mais desenvolvido, país capitalista, conservou com isso uma judicatura menos racional e menos burocrática. O capitalismo na Inglaterra, porém, poderia harmonizar-se facilmente com essa situação, es-

pecialmente porque a natureza da constituição dos tribunais e do processo de julgamento, até o período moderno, representava na verdade uma negativa ampla da justiça aos grupos economicamente fracos. Esse fato exerceu profunda influência na distribuição de terras na Inglaterra, favorecendo a acumulação e immobilização da riqueza agrária. A extensão e as despesas das transferências de propriedades de terras, determinadas pelos interesses econômicos dos advogados, também influíram no mesmo sentido.

Durante a época da República, o Direito Romano representou uma mistura ímpar de elementos racionais e empíricos, e mesmo de elementos de justiça do Cádi. A nomeação de um júri, e as *actiones in factum* do pretor, que a princípio ocorrem indubitablemente "de um dado caso para outro", encerravam um elemento de justiça do Cádi. O sistema de bailio da justiça romana e tudo o que dele nasceu, inclusive mesmo uma parte da prática clássica de respostas, pelos juristas, tinham um caráter "empírico". A inclinação decisiva do pensamento jurídico no sentido racional foi preparada, primeiro, pela natureza técnica da instrução para o processo de julgamento, às mãos das fórmulas de editos pretorianos, ligadas às concepções jurídicas. Hoje, sob o domínio do princípio da substanciação, a apresentação dos fatos é decisiva, não importa de que ponto de vista legal eles possam fazer que a reclamação pareça justificada. Uma compulsão semelhante, de ressaltar o âmbito dos conceitos sem ambiguidades e formalmente, está hoje ausente; ela era, porém, provocada pela cultura técnica do Direito Romano, em seu ponto máximo. Os fatores técnicos do processo de julgamento tiveram, assim, seu papel no desenvolvimento da lei racional, fatores que apenas indiretamente resultaram da estrutura do Estado. A racionalização do Direito Romano, transformando-se num sistema fechado de conceitos a serem tratados cientificamente, foi levada à perfeição apenas durante o período em que a própria estrutura política sofreu uma burocratização. Essa qualidade racional e sistemática distingue o Direito Romano nitidamente de todo o Direito produzido pelo Oriente ou pela Grécia helênica.

As respostas rabínicas do *Talmude* são um exemplo típico de justiça empírica que não é racional, mas "racionalista", e ao mesmo tempo rigorosamente vinculada pela tradição. Todo veredito profético é, no fim, pura justiça do Cádi, não-vinculada pela tradição, e segue o esquema: "Está escrito... mas eu lhe digo". Quanto mais fortemente a natureza religiosa da posição do Cádi (ou de um juiz semelhante) é ressaltada, tanto mais

livremente se faz o julgamento do caso à parte e menos onerado é ele pelas regras dentro daquela esfera de sua operação que não está acorrentada à tradição sagrada. Durante uma geração depois da ocupação da Tunísia pelos franceses, por exemplo, uma dificuldade muito concreta para o capitalismo continuou sendo o fato de que o tribunal eclesiástico (o *Chara*) decidia em relação às propriedades agrárias pela "livre discreção", tal como dizem os europeus. Veremos melhor a base sociológica desses tipos mais velhos de justiça quando discutirmos as estruturas do domínio em outro contexto.

É perfeitamente certo que a "objetividade" e a "perícia" não são necessariamente idênticas ao domínio das normas gerais e abstratas. Na verdade, isso nem mesmo ocorre no caso da moderna administração da justiça. Em princípio, a idéia de "uma lei sem falhas" é, naturalmente, contestada com vigor. A concepção do juiz moderno como um autômato ao qual são entregues os elementos de tal forma que o veredito saia junto com as razões, lidas mecanicamente em parágrafos codificados — esse conceito é rejeitado com irritação, talvez porque uma certa aproximação com esse tipo está implícita numa burocratização coerente da justiça. No setor do processo de justiça há áreas nas quais o juiz burocrático é levado diretamente a procedimentos "individualizantes" pelo legislador.

No setor da atividade administrativa propriamente dita, isto é, para todas as atividades estatais que fogem ao setor da criação da lei e processo de justiça, estamos habituados a ressaltar a liberdade e predomínio das circunstâncias individuais. As normas gerais são consideradas como tendo principalmente um papel negativo como barreiras à atividade positiva e "criadora" do funcionário, que jamais deve ser regulamentada. A influência dessa tese pode ser ignorada aqui. Não obstante, é muito decisiva a afirmação de que essa administração criadora "livre" (e possivelmente essa judicatura) não constitui um reino de ação *livre*, arbitrária, de mercê, e de preferência e avaliação motivadas *pessoalmente*, como iremos ver que ocorre entre as formas pré-burocráticas. A norma e a estimativa racional de finalidades "objetivas", bem como a dedicação a elas, sempre existem como norma de conduta. No campo da administração executiva, especialmente quando a arbitrariedade "criadora" do funcionário é mais arraigada, a noção especificamente moderna e rigorosamente "objetiva" das "razões de Estado" é considerada como a estrela-guia suprema e final do comportamento do funcionário.

É claro que, acima de tudo, os instintos seguros da burocracia para as condições de manutenção de seu poder em seu próprio Estado (e através dele, em oposição a outros Estados) estão inseparavelmente fundidos com a canonização da idéia abstrata e "objetiva" das "razões de Estado". Em última análise, os interesses de poder da burocracia apenas dão um conteúdo concretamente explorável a esse que não é totalmente sem ambigüidades; e, nos casos dúbios, os interesses de poder influem na balança. Não podemos discutir melhor esse aspecto, aqui. O único ponto decisivo para nós é que em princípio um sistema de "razões" racionalmente debatíveis se oculta atrás de cada ato da administração burocrática, isto é, pela sujeição a normas ou pela ponderação de fins e meios.

A posição de todas as correntes "democráticas", no sentido de correntes que minimizariam a "autoridade", é necessariamente ambígua. A "igualdade perante a lei" e a exigência de garantias legais contra a arbitrariedade requerem uma "objetividade" de administração formal e racional, em oposição à descrição pessoalmente livre, que vem da "graça" do velho domínio patrimonial. Se, porém, um *ethos* — para não falarmos de instintos — se apossa das massas sobre qualquer questão individual, ele postula a justiça *substantiva* orientada para algum exemplo e pessoa concretas; e esse *ethos* inevitavelmente entrará em choque com o formalismo e a "objetividade" fria e condicionada a regras da administração burocrática. Por esse motivo, o *ethos* deve rejeitar emocionalmente o que a razão exige.

As massas sem propriedades, especialmente, não são servidas por uma "igualdade perante a lei" formal, e uma adjudicação e administração "previsíveis", tal como o demandavam os interesses "burgueses". Naturalmente, aos seus olhos a justiça e administração deveriam servir para compensar-lhes as probabilidades de vida, econômicas e sociais, frente às classes proprietárias. A justiça e administração só podem ter essa função se assumirem um caráter informal, em proporções de longo alcance. Deve ser informal porque é substantivamente "ético" (justiça do Cádi). Toda espécie de "justiça popular" — que habitualmente não pergunta pelas razões e normas — bem como toda espécie de influência intensiva sobre a administração pela chamada opinião pública, cruza com o mesmo vigor o caminho racional da justiça e administração, e em certas circunstâncias, ainda com mais vigor, como o pôde fazer o processo da "câmara das es-

trelas" * do governante "absoluto". Ou seja, sob as condições de democracia de massa, a opinião pública é a conduta social nascida de "sentimentos" irracionais. Normalmente, ela é encenada, ou dirigida, pelos líderes partidários e pela imprensa.

8. A CONCENTRAÇÃO DOS MEIOS DE ADMINISTRAÇÃO

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

O exército dos faraós, dirigido burocraticamente, o exército do período final da república romana e do principado e, acima de tudo, o exército do moderno Estado militar são caracterizados pelo fato de que seu equipamento e provisões são fornecidos pelos armazéns do senhor da guerra. Isso contrasta com os exércitos das tribos agrícolas, os cidadãos armados das cidades antigas, as milícias das primeiras cidades medievais e todos os exércitos feudais; para esses, o auto-equipamento e auto-aprovigionamento dos que eram obrigados a lutar constituíam a regra normal.

A guerra de nossa época é uma guerra de máquinas. E isso torna os armazéns tecnicamente necessários, tal como o domínio da máquina na indústria promove a concentração dos meios de produção e direção. No todo, porém, os exércitos burocráticos do passado, equipados e abastecidos pelo senhor, surgiram quando a evolução social e econômica diminuiu, de forma absoluta ou relativa, a camada de cidadãos economicamente capazes de se equiparem, de modo que seu número já não era suficiente para a formação dos exércitos necessários. Foram reduzidos pelo menos relativamente, ou seja, em relação ao âmbito do poder pretendido pela estrutura política. Somente a estrutura do exército burocrático permitia o desenvolvimento de poderosos exércitos permanentes, necessários para a pacificação constante de

* Processo secreto no qual as pessoas cujos interesses são atingidos têm uma oportunidade inadequada, ou nenhuma oportunidade, de defender sua posição; o processo é conduzido de forma contrária às normas habituais. (N. do T.)

grandes Estados das planícies, bem como para a guerra contra inimigos distantes, especialmente de ultramar. Especificamente, a disciplina militar e o treinamento técnico só podem ser normal e plenamente desenvolvidos, pelo menos em seu moderno alto nível, no exército burocrático.

Historicamente, a burocratização do exército foi em toda parte realizada juntamente com a transferência do serviço do exército, dos proprietários para os não-proprietários. Enquanto essa transferência não se processou, o serviço militar foi um privilégio honorífico dos proprietários. A transferência foi feita para o que nasceu sem propriedades, por exemplo, nos exércitos dos generais de fins da república e império romanos, bem como nos exércitos modernos até o século XIX. O ônus do serviço foi também transferido para os estrangeiros, como nos exércitos mercenários de todas as épocas. Esse processo vai, tipicamente, de mãos dadas com o aumento geral na cultura material e intelectual. A razão seguinte também desempenhou seu papel em toda parte: a crescente densidade da população, e com isso a intensidade e tensão do trabalho econômico, levam a uma crescente "indispesabilidade" das camadas aquisitivas⁶ com finalidades de guerra. Deixando de lado os períodos de fervor ideológico, as camadas proprietárias da cultura sofisticada, especialmente da cultura urbana, em geral, são pouco adequadas e também estão pouco inclinadas a realizar o árduo trabalho de guerra do soldado comum. Em igualdade de condições, as camadas proprietárias do interior estão, pelo menos habitualmente, melhor qualificadas e inclinam-se mais acentuadamente a se tornarem oficiais profissionais. Essa diferença entre a propriedade urbana e rural só é equilibrada quando a crescente possibilidade de guerra mecanizada exige que os líderes sejam "técnicos".

A burocratização da guerra organizada pode ser realizada na forma da empresa capitalista privada, tal como qualquer outro problema. Na verdade, o recrutamento de exércitos e sua administração pelos capitalistas privados foi a norma nos exércitos mercenários, especialmente os do Ocidente, até o século XVIII. Durante a Guerra dos Trinta Anos, em Brandeburgo o soldado ainda era o proprietário predominante dos implementos materiais que usava na guerra. Era dono de suas armas, seus cavalos, roupas, embora o Estado em geral, na função de mercador do sistema artesanal, o abastecesse até certo ponto. Mais tarde, no exército permanente da Prússia, o chefe de companhia era dono

dos meios materiais de guerra, e somente a partir da paz de Tilsit a concentração dos meios de guerra nas mãos do Estado surgiu de modo definitivo. Somente com essa concentração realizou-se, de modo generalizado, o uso dos uniformes. Antes, eles haviam ficado, em grande parte, à disposição arbitrária do oficial regimental, com exceção das categorias individuais de soldados aos quais o rei havia "concedido" certos uniformes, primeiro, em 1620, aos guardas reais, posteriormente, sob Frederico II, repetidamente.

Expressões como "regimento" e "batalhão" habitualmente tiveram sentidos muito diversos no século XVIII, em relação aos sentidos que têm hoje. Somente o batalhão era uma unidade tática (hoje, ambos são); o "regimento" era então uma unidade administrativa de uma organização econômica estabelecida pela posição do coronel como "empresário". Aventuras marítimas "oficiais" (como as *maonae* genovenses) e o recrutamento do exército foram as primeiras grandes empresas do capitalismo, de acentuado caráter burocrático. Sob esse aspecto, a "nacionalização" dessas empresas pelo Estado tem seu paralelo moderno na nacionalização das ferrovias, que foram controladas pelo Estado desde seu início.

Da mesma forma que ocorreu com as organizações militares, a burocratização da administração vai de mãos dadas com a concentração dos meios de organização em outras esferas. A antiga administração pelos sátrapas e regentes, bem como a administração pelos negociantes de cargos, compradores de cargos, e, principalmente, a administração pelos vassalos feudais, descentralizam os meios materiais de administração. A exigência local da província e o custo do exército e dos funcionários subalternos eram regularmente cobertos com adiantamentos sobre a renda local, e somente o excedente chegava ao tesouro central. O funcionário enfeudado realiza a administração à base de seus próprios recursos. O Estado burocrático, porém, coloca todas as suas despesas administrativas no orçamento e equipa as autoridades inferiores com os meios correntes de despesa, cujo uso o Estado regulamenta e controla. Isso tem o mesmo sentido para a "economia" da administração e para a grande empresa capitalista centralizada.

No campo da pesquisa e instrução científicas, a burocratização dos sempre existentes institutos de pesquisa das universidades é uma função da crescente procura de meios materiais de controle. O laboratório de Liebig na Universidade de Giessen

foi o primeiro exemplo de uma grande empresa nesse campo. Através da concentração desses meios nas mãos do chefe privilegiado do instituto, a massa de pesquisadores e docentes é separada de seus "meios de produção", da mesma forma que a empresa capitalista separou os trabalhadores dos seus.

Apesar de sua indubitável superioridade técnica, a burocacia teve, em toda parte, um desenvolvimento relativamente tardio. Vários obstáculos contribuíram para isso, e somente sob certas condições sociais e políticas eles recuaram definitivamente para o segundo plano.

9. O NIVELAMENTO DAS DIFERENÇAS SOCIAIS

A organização burocrática chegou habitualmente no poder à base do nivelamento das diferenças econômicas e sociais. Esse nivelamento foi pelo menos relativo e diz respeito à significação das diferenças econômicas e sociais para a assunção de funções administrativas.

A burocacia acompanha inevitavelmente a moderna *democracia de massa* em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocacia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de "igualdade perante a lei" no sentido pessoal e funcional — e, daí, do horror ao "privilegio", e a rejeição ao tratamento dos casos "individualmente". Essa regularidade também decorre de condições sociais preliminares da origem das burocracias. A administração não-burocrática de qualquer grande estrutura social repousa, de certa forma, no fato de que as preferências e classificações sociais, materiais ou honoríficas existentes estão ligadas às funções e deveres administrativos. Isso habitualmente significa que uma exploração econômica ou "social", direta ou indireta, de uma posição, que toda atividade administrativa proporciona aos seus realizadores, equivale à assunção de funções administrativas.

Burocratização e democratização dentro da administração do Estado, portanto, significam e aumentam os dispêndios em dinheiro do tesouro público. E isso ocorre apesar do fato de ser a administração burocrática habitualmente mais "econômica", pelo seu caráter, do que as outras formas de administração. Até recentemente — pelo menos, do ponto de vista do tesouro — a

forma mais barata de satisfazer a necessidade de administração era deixar quase toda a administração local e judicatura inferior aos senhores de terras da Prússia Oriental. O mesmo fato se aplica à administração dos juízes de paz na Inglaterra. A democracia em massa acaba com os privilégios feudais, patrimoniais e — pelo menos intencionalmente — plutocráticos na administração. Inevitavelmente, coloca o trabalho profissional no lugar da administração subsidiária historicamente herdada pelos notáveis.

Isso não se aplica apenas às estruturas do Estado. Pois não é por acaso que, em suas organizações, os partidos democráticos de massa romperam completamente com o Governo dos notáveis baseado nas relações pessoais e na consideração pessoal. Não obstante, essas estruturas pessoais freqüentemente continuam entre os velhos partidos conservadores, bem como entre os velhos partidos liberais. Os partidos democráticos de massa são burocraticamente organizados sob a liderança dos funcionários partidários, dos secretários profissionais de partidos e sindicatos etc. Na Alemanha, por exemplo, isto aconteceu no Partido Social-Democrático e no movimento de massas agrário; e na Inglaterra, pela primeira vez, na democracia do tipo *caucus** de Gladstone-Chamberlain, originalmente organizada em Birmingham e que se difundiu a partir da década de 1870. Nos Estados Unidos, ambos os partidos, desde o Governo Jackson, desenvolveram-se burocraticamente. Na França, porém, as tentativas de organizar partidos políticos disciplinados à base de um sistema de eleição que forçasse uma organização burocrática falharam repetidamente. A resistência dos círculos locais de notáveis contra a burocratização dos partidos, inevitável em última análise e que abrange todo o país e lhes romperia a influência, não pôde ser superada. Qualquer progresso das simples técnicas eleitorais, como por exemplo o sistema de eleições proporcionais, que calcula com números, significa uma organização rigorosa e interlocal dos partidos e, portanto, um domínio crescente da burocacia e disciplina partidárias, bem como a eliminação dos círculos locais de notáveis — isso é válido, pelo menos, para os grandes Estados.

O progresso da burocratização na própria administração estatal é um fenômeno paralelo da democracia, como se torna

* Ver nota do capítulo IV, pág. 127 (N. do T.).

evidente na França, América do Norte e, agora, na Inglaterra. De certo devemos lembrar sempre que a expressão "democratização" pode ser enganosa. A própria *demos*, no sentido de uma massa inarticulada, jamais "governa" associações maiores; ao invés disso é governada, e sua existência apenas modifica a forma pela qual os líderes executivos são selecionados e a medida de influência que a *demos*, ou, melhor, que os círculos sociais em seu meio podem exercer sobre o conteúdo e direção das atividades administrativas, suplementando o que é chamado de "opinião pública". "Democratização", no sentido aqui pretendido, não significa necessariamente uma participação cada vez mais ativa dos governados na autoridade da estrutura social. Isso pode ser um resultado da democratização, mas não é necessariamente o caso.

Devemos recordar expressamente, a esta altura, que o conceito político de democracia, deduzido dos "direitos iguais" dos governados, inclui os postulados seguintes: 1) obstáculos ao desenvolvimento de um estamento fechado de funcionários, no interesse de uma acessibilidade universal aos cargos, e 2) minimização da autoridade do funcionalismo no interesse da expansão⁷ da esfera de influência da "opinião pública" na medida do possível. Daí, sempre que possível, a democracia política luta para reduzir o período de mandato, pela eleição e cassação, e não obrigando o candidato a uma especialização. Com isso, a democracia inevitavelmente entra em conflito com as tendências burocráticas que, pela sua luta contra o Governo dos notáveis, ela produziu. A expressão, geralmente imprecisa, "democratização" não pode ser usada aqui, na medida em que é entendida como a minimização da capacidade governativa do funcionário público em favor do maior domínio "direto" possível da *demos*, que na prática significa os respectivos líderes partidários de *demos*. O aspecto mais decisivo no caso é o *nivelamento dos governados* em oposição ao grupo dominante e burocraticamente articulado, que por sua vez pode ocupar uma posição bastante autocrática, tanto de fato como na forma.

Na Rússia, a destruição da posição da velha nobreza agrária através da regulamentação do *Mjeshthitelstvo* (ordem hierárquica) e a infiltração da velha nobreza por uma nobreza funcionalista foram fenômenos característicos da transição, na evolução da burocracia. Na China, a avaliação da posição social e a qualificação para um posto segundo o número de exames prestados significavam algo semelhante, embora tivessem conse-

quências que, pelo menos em teoria, são ainda mais agudas. Na França, a Revolução e ainda mais o bonapartismo tornaram a burocracia todo-poderosa. Na Igreja Católica, primeiro os poderes feudais, e em seguida todos os poderes independentes locais intermediários, foram eliminados. Isso foi iniciado por Gregório VII e continuou até o Concílio de Trento, o Concílio do Vaticano e foi concluído pelos editos de Pio X. A transformação desses poderes locais em simples funcionários da autoridade central estava ligada ao aumento constante de significação fatual dos capelães formalmente dependentes, um processo que acima de tudo se baseava na organização político-partidária do catolicismo. Daí ter esse processo significado um progresso da burocracia e, ao mesmo tempo, da "democratização passiva", ou seja, o nivelamento dos governados. A substituição do exército burocrático pelo exército auto-equipado dos notáveis é, em toda parte, um processo de democratização "passiva" no sentido de que todo estabelecimento de uma monarquia militar absoluta em lugar de um Estado feudal ou de uma república de notáveis constitui uma democratização passiva. Isso é válido, em princípio, até mesmo para o desenvolvimento do Estado no Egito, apesar de todas as suas peculiaridades. No principado romano, a burocratização da administração provinciana, no setor de coleta de impostos, por exemplo, caminham de mãos dadas com a eliminação da plutocracia de uma classe capitalista que, sob a república, fora todo-poderosa. O próprio capitalismo antigo foi finalmente eliminado com esse golpe.

É evidente que quase sempre as condições econômicas têm a sua influência nessa evolução "democratizante". Com muita freqüência encontramos a influência de uma origem economicamente determinada de classes novas, quer plutocráticas, pequeno-burguesas ou proletárias. Essas classes podem chamar em sua ajuda, ou fazer renascer, um poder político, seja de caráter legítimo ou cesarista. E podem fazê-lo a fim de alcançar vantagens econômicas ou sociais através da assistência política. Por outro lado, há casos, igualmente possíveis e historicamente documentados, nos quais a iniciativa partiu "do alto" e teve natureza exclusivamente política, e alcançou vantagens de constelações políticas, especialmente nos assuntos exteriores. Essa liderança explorou os antagonismos sociais e econômicos, bem como os interesses de classe, simplesmente como um meio para alcançar seus objetivos de poder exclusivamente político. Por essa razão, a autoridade política tirou as classes antagônicas do seu equilíbrio

quase sempre instável e chamou à batalha os seus conflitos de interesse latentes. É impossível fazer uma apresentação geral desse aspecto.

As proporções e direção do curso em que se movimentaram as influências econômicas, bem como a natureza pela qual as relações de poder políticas exercem influência, variam muito. Na Antigüidade helênica, a transição para o combate disciplinado pelos hoplitas e, em Atenas, a crescente importância da marinha lançaram as bases para a conquista do poder político pelas camadas em cujos ombros recaía o ônus militar. Em Roma, porém, a mesma evolução só temporária e aparentemente abalou o domínio da nobreza funcionalária. Embora o moderno exército de massa tenha sido, em toda parte, um meio de romper o poder dos notáveis, em si mesmo ele não serviu, de modo algum, como um estímulo para uma democratização ativa, mas para uma democratização passiva. Um dos fatores disso, porém, foi o fato de que o antigo exército de cidadãos baseava-se econômicamente no auto-equipamento, ao passo que o exército moderno se baseia no recrutamento burocrático.

O avanço da estrutura burocrática baseia-se na superioridade "técnica". Esse fato leva aqui, como em todo o campo da técnica, ao seguinte: o progresso foi mais lento onde as formas estruturais mais velhas estavam tecnicamente bem desenvolvidas e funcionalmente ajustadas às necessidades existentes. Isso ocorreu, por exemplo, na administração dos notáveis na Inglaterra, e portanto esse país foi o que mais lentamente sucumbiu à burocratização, e na verdade só parcialmente ela se está processando ali. O mesmo fenômeno geral existe quando os sistemas altamente desenvolvidos de fornecimento de gás ou de ferrovias com grande capital fixo oferecem obstáculos mais fortes à eletrificação do que nas áreas completamente novas nas quais a eletrificação pode ser adotada logo de início.

10. CARÁTER PERMANENTE DA MÁQUINA BUROCRÁTICA

Quando se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir. A burocracia é o meio de transformar uma "ação comunitária" em "ação societária" racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de "socialização" das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem — para quem controla o aparato burocrático.

Em igualdade das demais condições, uma "ação societária", metodicamente ordenada e realizada, é superior a qualquer resistência de "massa" ou mesmo de "ação comunitária". E, onde a burocratização da administração foi completamente realizada, uma forma de relação de poder se estabelece de modo praticamente inabalável.

O burocrata individual não pode esquivar-se ao aparato ao qual está atrelado. Em contraste com o notável, que administra ou governa honorificamente ou à margem, o burocrata profissional está preso à sua atividade por toda a sua existência material e ideal. Na grande maioria dos casos, ele é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento, que lhe determina um caminho fixo. O funcionário recebe tarefas especializadas e normalmente o mecanismo não pode ser posto em movimento ou detido por ele, iniciativa essa que tem de partir do alto. O burocrata individual está, assim, ligado à comunidade de todos os funcionários integrados no mecanismo. Eles têm um interesse comum em fazer que o mecanismo continue suas funções e que a autoridade exercida socialmente continue.

Os governados, por sua vez, não podem dispensar ou substituir o aparato burocrático da autoridade, quando este começa a existir, pois essa burocracia se baseia no treinamento especializado, uma especialização funcional do trabalho e uma atitude fixada para o domínio habitual e virtuoso de funções únicas, e, não obstante, metodicamente integradas. Se o funcionário deixa de trabalhar, ou seu trabalho é interrompido pela força, resulta o caos, sendo difícil improvisar substituições entre os governados que são capazes de dominar tal caos. Isso é válido para a administração pública e para a administração econômica privada. Cada vez mais, a sorte material das massas depende do funcionamento constante e correto das organizações burocráticas do capitalismo privado. A idéia de eliminar essas organizações torna-se cada vez mais utópica.

A disciplina do funcionalismo refere-se ao grupo de atitudes do funcionário, de obediência precisa dentro de sua atividade *habitual*, em organizações públicas ou privadas. Essa disciplina torna-se a base de toda ordem, em proporções cada vez maiores, por maior que seja a importância prática da administração à base dos documentos arquivados. A idéia ingênuo do bacuninismo de destruir a base dos "direitos adquiridos" e da "dominação" destruindo os documentos públicos ignora a inclinação que o homem tem para regras e regulamentos habituais, que

continua existindo independentemente dos documentos. Toda reorganização de tropas batidas ou dissolvidas bem como a restauração das ordens administrativas destruídas pela revolta, pânico ou outras catástrofes são realizadas com um apelo à orientação treinada do cumprimento obediente de tais ordens. Esse cumprimento foi condicionado nos funcionários, de um lado, e, de outro, nos governados. Se tal apelo tiver êxito, engrena novamente o mecanismo, por assim dizer.

A indispensabilidade objetiva do aparato antes existente, com seu caráter peculiar, "impessoal", significa que o mecanismo — em contraste com as ordens feudais baseadas na piedade pessoal — é facilmente levado a funcionar para qualquer pessoa que saiba como conseguir o controle sobre ele. Um sistema de funcionários racionalmente ordenado continua a operar regularmente, depois de ocupada a área pelo inimigo, que necessitará simplesmente de mudar os altos funcionários. Esse quadro continua a funcionar porque é de interesse vital para todos os interessados, inclusive, e acima de tudo, o inimigo.

Durante o curso dos longos anos em que esteve no poder, Bismarck colocou seus colegas ministeriais numa incondicional dependência burocrática eliminando todos os estadistas independentes. Ao se afastar, viu com surpresa que eles continuavam a dirigir seus departamentos sem preocupação e sem se abalarem, como se Bismarck não tivesse sido o orientador e criador dessas criaturas, mas como se apenas alguma figura tivesse sido trocada na máquina burocrática. Com todas as modificações de senhores na França, desde a época do Primeiro Império, a máquina do poder continuou essencialmente a mesma. Essa máquina faz "revolução" no sentido da criação, pela força de formações totalmente novas de autoridade, tecnicamente cada vez mais impossíveis, especialmente quando o aparato controla os modernos meios de comunicação (telégrafo etc.) e também em virtude de sua estrutura interna racionalizada. De modo clássico, a França demonstrou como esse processo substituiu as revoluções por golpes de Estado: todas as transformações bem sucedidas na França equivaleram a golpes de Estado.

11. CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DA BUROCRACIA

É claro que a organização burocrática de uma estrutura social, e especialmente de uma estrutura política, pode ter, e

regularmente tem, consequências econômicas de longo alcance. Mas que espécie de consequências? Decerto, em qualquer caso individual ela depende da distribuição do poder econômico e social, e especialmente da esfera ocupada pelo mecanismo burocrático emergente. As consequências da burocracia dependem, portanto, da direção que os poderes que usam o aparato lhe derem. E freqüentemente uma distribuição criopoplutocrática do poder resultou disso.

Na Inglaterra, e especialmente nos Estados Unidos, as pessoas que fazem doações aos partidos ficam, regularmente, por trás das cortinas nas organizações burocráticas partidárias. Financiaram os partidos e puderam influir neles, em acentuadas proporções. As cervejarias na Inglaterra, a chamada "indústria pesada", e na Alemanha a Liga Hanseática com seus fundos de votação são bem conhecidas como contribuintes dos partidos políticos. Nos tempos modernos, a burocratização e o nivelamento social dentro das organizações políticas, e particularmente dentro das organizações estatais, em conexão com a destruição dos privilégios feudais e locais, beneficiaram freqüentemente os interesses do capitalismo. Com freqüência, a burocratização se realizou em aliança direta com os interesses capitalistas, por exemplo, a grande aliança histórica do poder do príncipe absoluto com os interesses capitalistas. Em geral, o nivelamento legal e a destruição de estruturas locais firmemente estabelecidas, pelos notáveis, habitualmente contribuíram para um maior âmbito da atividade capitalista. Não obstante, podemos esperar, como um efeito da burocratização, uma estrutura política que atenda ao interesse pequeno-burguês numa "subsistência" tradicional assegurada, ou mesmo uma estrutura política estatal socialista que sufoque as oportunidades de lucro privado. Isso ocorreu em vários casos de importância histórica e de longo alcance, especificamente durante a Antigüidade; devemos esperar que venha a constituir, indubitavelmente, uma evolução posterior. Talvez venha a ocorrer na Alemanha.

Os efeitos muito diferentes das organizações políticas que foram, pelo menos em princípio, bastante semelhantes — no Egito dos faraós e nos períodos helênico e romano — mostram as significações econômicas muito diferentes da burocratização possível de acordo com a direção de outros fatores. A simples existência da organização burocrática não nos revela sem ambigüidades a direção concreta de seus efeitos econômicos que estão sempre presentes de alguma forma. Pelo menos não nos

revela tanto quanto possível sobre o seu efeito relativamente nivelador, socialmente. Sob esse aspecto, devemos lembrar que a burocracia como tal é um instrumento de precisão que se pode colocar à disposição de interesses de domínio muito variados — exclusivamente políticos, bem como exclusivamente econômicos, ou de qualquer outro tipo. Portanto, a medida do seu paralelismo com a democratização não deve ser exagerada, por mais típica que seja. Em certas condições, as camadas dos senhores feudais também colocaram a burocracia a seu serviço. Há também a possibilidade — e com freqüência isto tornou-se realidade, como por exemplo no principado romano e em certas formas de estruturas estatais absolutistas — de que uma burocratização da administração esteja deliberadamente ligada ao regime estamental, ou esteja combinada com eles pela força dos agrupamentos de poder social existentes. A reserva expressa de cargos para certos estamentos é muito freqüente, e as reservas reais ainda são mais freqüentes. A democratização da sociedade em sua totalidade, e no sentido *moderno* da palavra, seja prática ou talvez meramente formal, é uma base especialmente favorável para a burocratização, mas de forma alguma a única possível. Afinal de contas, a burocracia luta simplesmente para nivelar os poderes que ficam em seu caminho e nas áreas que, no caso individual, ela busca ocupar. Devemos lembrar este fato — que encontramos várias vezes e que teremos de discutir repetidamente: que "democracia" como tal se opõe ao "Governo" da burocracia, apesar e talvez devido à sua promoção da burocratização inevitável, mas não-intencional. Sob certas condições, a democracia cria rompimentos óbvios e bloqueios à organização burocrática. Portanto, em todo caso histórico individual devemos observar em que direção especial a burocratização se desenvolveu.

12. A POSIÇÃO DE PODER DA BUREOCRACIA

Em toda parte, o Estado moderno está sofrendo a burocratização. Mas se o *poder* da burocracia dentro da estrutura política está crescendo universalmente é uma questão que deve continuar aberta.

O fato de que a organização burocrática seja tecnicamente o meio de poder mais altamente desenvolvido nas mãos do homem que o controla não determina o peso que a burocracia, como tal, é capaz de ter em uma estrutura social particular. A

"indispensabilidade" sempre crescente do funcionalismo, que cresceu aos milhares, não é mais decisiva para esta questão do que a opinião de alguns representantes do movimento proletário de que a indispensabilidade econômica dos proletários é decisiva para a medida de sua posição de poder social e político. Se a "indispensabilidade" fosse decisiva, então onde predominasse o trabalho escravo e onde os homens livres habitualmente abominassem o trabalho como uma desonra, os escravos "indispensáveis" deveriam ter ocupado as posições de poder, pois eram pelo menos tão indispensáveis quanto os funcionários e proletários de hoje. Não se pode decidir *a priori* por essas razões, se o poder da burocracia como tal aumenta. A interferência de grupos de interesse econômico, ou outros peritos não-funcionários, ou a interferência de representantes leigos não-especializados, o estabelecimento de órgãos parlamentares locais, interlocais ou centrais, ou outros órgãos representativos, ou de associações ocupacionais — esses elementos parecem pesar diretamente contra a tendência burocrática. Até que ponto é real essa aparência, será discutido em outro capítulo, e não nesta análise puramente formal e tipológica. Em geral, somente podemos dizer aqui o seguinte:

Em condições normais, a posição de poder de uma burocracia plenamente desenvolvida é sempre predominante. O "senhor político" encontra-se na posição do "dilettante" que se opõe ao "perito", enfrentando o funcionário treinado que se coloca dentro da direção da administração. Isso é válido, quer o "senhor" no qual a burocracia serve seja um "povo" equipado com as armas da "iniciativa legislativa", o "referendo", e o direito de afastar funcionários, ou um parlamento eleito em base mais aristocrática ou mais "democrática" e equipado com o direito de votar a falta de confiança, ou com a autoridade real de votá-la. É válido quer o senhor seja um órgão aristocrático, colegiado, baseado legal ou praticamente no auto-recrutamento, quer seja um presidente eleito pelo povo, um monarca hereditário e "absoluto" ou "constitucional".

Toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração burocrática tende sempre a ser uma administração de "sessões secretas": na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica. As autoridades eclesiásticas prussianas ameaçam agora usar medidas disciplina-

res contra os pastores que fazem reprimendas ou admoestações de forma acessível a terceiros. Fazem-no porque o pastor, ao divulgar essas críticas, é "culpado" de facilitar uma possível crítica às autoridades eclesiásticas. Os funcionários do tesouro do Xá da Pérsia fizeram uma doutrina secreta da sua arte orçamentária e usam mesmo a escrita secreta. As estatísticas oficiais da Prússia, em geral, só divulgam aquilo que nenhum prejuízo pode trazer às intenções da burocracia poderosa. A tendência para o segredo em certos setores administrativos segue sua natureza material: em toda parte que os interesses de poder da estrutura de domínio para com o exterior estão em jogo, seja ele um concorrente econômico de uma empresa privada, ou um Estado estrangeiro, potencialmente hostil, encontramos o segredo. Para que tenha êxito, a administração da diplomacia só pode ser controlada em proporções muito limitadas. A administração militar deve insistir no disfarce de suas medidas mais importantes; com a crescente significação dos aspectos puramente técnicos, tudo isso se acentua. Os partidos políticos não procedem de modo diferente, apesar de toda a publicidade ostensiva dos congressos católicos e das convenções partidárias. Com a crescente burocratização das organizações partidárias, esse segredo predominará ainda mais. A política comercial na Alemanha, por exemplo, provoca a ocultação das estatísticas de produção. Toda postura de combate de uma estrutura social para com o exterior tende a fortalecer a posição do grupo no poder.

O interesse da burocracia no poder, porém, é muito mais eficaz além das áreas em que os interesses puramente funcionais determinam o sigilo. O conceito do "segredo oficial" é invenção específica da burocracia, e nada é tão fanaticamente definido pela burocracia quanto essa atitude que não pode ser substancialmente defendida além dessas áreas especificamente qualificadas. Ao enfrentar o parlamento, a burocracia, baseada apenas num seguro instinto de poder, luta contra qualquer tentativa que ele faça para conseguir o conhecimento por meio de seus próprios peritos ou por meio dos grupos de interesse. O chamado direito de investigação parlamentar é um dos meios pelos quais o parlamento busca tal conhecimento. A burocracia naturalmente vê com agrado um parlamento mal informado e, daí, impotente — pelo menos na medida em que a ignorância esteja de alguma forma de acordo com os interesses da burocracia.

O monarca absoluto é impotente contra o conhecimento superior do perito burocrático — num certo sentido, mais impo-

tente do que qualquer outro chefe político. Todos os desdenhosos decretos de Frederico, o Grande, relativos à "abolição da servidão" foram frustrados, por assim dizer, no curso de sua realização, porque o mecanismo oficial simplesmente os ignorou como se fossem idéias ocasionais de um dilettante. Quando um rei constitucional concorda com uma parte socialmente importante dos governados, freqüentemente exerce maior influência sobre o curso da administração do que o monarca absoluto. O rei constitucional pode controlar esses peritos melhor, devido ao que é, pelo menos relativamente, o caráter público da crítica, ao passo que o monarca absoluto depende, para a sua informação, exclusivamente da burocracia. O tsar russo do antigo regime raramente podia adotar de forma permanente uma medida que desagradasse à sua burocracia e prejudicasse os interesses dos burocratas. Seus departamentos ministeriais, colocados diretamente sob sua orientação, como o autocrata, representavam um conglomerado de satrapias, como observou acertadamente Leroy-Beaulieu. Essas satrapias lutavam constantemente entre si com todos os meios da intriga pessoal, e, especialmente, bombardeavam-se com volumosos "memoriais", ante os quais o monarca, como dilettante, via-se impotente.

Com a transição para o Governo constitucional, a concentração do poder da burocracia central num chefe tornou-se inevitável. O funcionalismo foi colocado sob um chefe monocrático, o primeiro-ministro, através de cujas mãos tudo tinha de passar, antes de chegar ao monarca. Isso colocava o rei, em grande parte, sob a tutela do chefe da burocracia. Guilherme II, em seu conhecido conflito com Bismarck, combateu esse princípio, mas teve de recuar sem demora. Sob o domínio do conhecimento especializado, a influência prática do monarca só pode conseguir firmeza através de uma comunicação contínua com os chefes burocráticos; esse relacionamento deve ser planejado metodicamente e dirigido pelo chefe da burocracia.

Ao mesmo tempo, o constitucionalismo prende a burocracia e o governante a uma comunidade de interesses contra os desejos dos chefes partidários de obter poder nos órgãos parlamentares. E, se não puder encontrar apoio no parlamento, o monarca constitucional é impotente contra a burocracia. A deserção dos "Grandes do Reich", os ministros prussianos e os altos funcionários do Reich em novembro de 1918, colocou o monarca aproximadamente na mesma situação existente no Estado feudal em 1056. Isso, porém, foi uma exceção, pois, no todo, o poder do

monarca, em oposição aos funcionários burocráticos, é muito mais forte do que era em qualquer Estado feudal ou no Estado patrimonial "estereotipado". Isso devido à presença constante de aspirantes à promoção, com os quais o monarca pode facilmente substituir funcionários inconvenientes e independentes. Em igualdade das demais circunstâncias, somente os funcionários econômica mente independentes, ou seja, funcionários que pertençam às camadas proprietárias, podem permitir-se arriscar a perda de seus cargos. Hoje, como sempre, o recrutamento dos funcionários entre as camadas não-proprietárias aumenta o poder dos governantes. Somente funcionários que pertencem à uma camada socialmente influente, que o monarca julgue que deve levar em conta como mantenedores pessoais, como o chamado *Kanalrebelles* na Prússia,⁸ podem paralisar de forma permanente e completa a substância de sua vontade.

Somente o conhecimento especializado dos grupos de interesse econômico privado no campo das "empresas" é superior ao conhecimento especializado da burocracia. Isso acontece porque o conhecimento exato dos fatos em seu campo é vital para a existência econômica dos homens de negócios. Os erros nas estatísticas oficiais não têm consequências econômicas diretas para o funcionário culpado, mas erros no cálculo de uma empresa capitalista são pagos com prejuízos, e talvez mesmo com a existência da empresa. O "segredo" como meio de poder é, afinal de contas, oculto com mais segurança nos livros de um empresário do que nos arquivos das autoridades públicas. Somente por essa razão as autoridades são mantidas dentro de barreiras estreitas quando buscam influenciar a vida econômica na época capitalista. Muito freqüentemente, as medidas do Estado no setor do capitalismo tomam cursos imprevistos e não-pretendidos, ou são tornados ilusórios graças aos conhecimentos especializados dos grupos de interesses.

13. ESTÁGIOS NO DESENVOLVIMENTO DA BUROCRACIA

Cada vez mais, o conhecimento especializado do perito torna-se a base da posição de poder do ocupante do cargo. Daí a primeira preocupação do governante ter sido como explorar o conhecimento especial dos peritos sem ter de abdicar em seu favor, mas preservar sua posição dominante. Com a extensão qualitativa das tarefas administrativas e, com isso, a indispen-

sabilidade do conhecimento especializado, ocorre tipicamente que o senhor já não se satisfaz com a consulta ocasional a pessoas de sua confiança pessoal, ou mesmo a uma assembléia dessas pessoas, convocada intermitentemente e em situações difíceis. O senhor começa a cercar-se de órgãos *colegiados* que deliberam e resolvem em sessão contínua.* O *Räte von Haus aus*⁹ é um fenômeno transitório característico nessa evolução.

A posição desses órgãos colegiados varia, naturalmente, segundo a situação que alcançam, como a mais autoridade administrativa ou como autoridade central e monocrática, ou em posição de igualdade com várias dessas autoridades. Além disso, muito depende de seu procedimento. Quando o tipo colegiado está plenamente desenvolvido, esses órgãos, em princípio ou ficticiamente, reúnem-se com o governante, e todas as questões importantes são examinadas de vários pontos de vista nos trabalhos dos respectivos peritos e seus assistentes, e pelos votos dos outros membros. A questão é então solucionada por uma resolução, que o governante sancionará ou rejeitará através de um edicto. Esse tipo de órgão colegiado é a forma típica pela qual um governante, que é, cada vez mais, um "diletante", explora ao mesmo tempo o conhecimento especializado e — o que freqüentemente passa despercebido — busca enfraquecer o peso esmagador do conhecimento especializado e manter sua posição dominante frente aos peritos. Mantém um perito sob a observação dos outros e através de medidas canhestras procura obter uma visão global, bem como a certeza de que ninguém o pressiona a tomar decisões arbitrárias. Com freqüência o príncipe espera assegurar-se um máximo de influência pessoal, menos com a presidência pessoal dos órgãos colegiados do que pelo estudo dos memorandos escritos que manda prepararem. Frederico Guilherme I da Prússia exerceu realmente uma influência considerável sobre a administração, mas quase nunca comparecia às sessões, organizadas colegiadamente, dos ministros do Gabinete! Tomava suas decisões sobre as exposições escritas por meio de comentários ou editos marginais. Essas decisões eram comunicadas aos ministros pelo *Feldjaeger* do *Cabinet*, depois de consulta com os servidores pertencentes ao gabinete, e ligados pessoalmente ao rei.

* Conseil d'Etat, Privy Council, Generaldirektorium, Cabinet, Divã, Tsung-li Yamen. Wai-wu pu, etc.

O ódio dos departamentos burocráticos volta-se contra o gabinete, tal como a desconfiança dos súditos se volta contra os burocratas, no caso de fracasso. O gabinete da Rússia, bem como o da Prússia e outros Estados, transformou-se assim numa fortaleza pessoal na qual o governante, por assim dizer, se refugiava frente ao conhecimento especializado e à rotinização impessoal e funcional da administração.

Pelo princípio colegiado, o governante tenta, ainda mais, criar uma espécie de síntese de *especialistas*, transformando-os numa unidade coletiva. Seu êxito em alcançar tal objetivo não pode ser verificado em geral. O fenômeno em si, porém, é comum a formas de Estado muito diferentes, desde a patrimonial e feudal até as formas burocráticas iniciais, e é especialmente típica do início do absolutismo. O princípio colegiado mostrou-se um dos mais fortes meios educativos para a "objetividade" na administração. Também possibilitou a interferência de pessoas privadas socialmente influentes e, com isso, a combinação da autoridade dos notáveis e o conhecimento prático dos empresários privados com a perícia especializada dos burocratas profissionais. Os órgãos colegiados foram uma das primeiras instituições a permitir o desenvolvimento do moderno conceito de "autoridades públicas", no sentido de estruturas duradouras, independentes da pessoa.

Enquanto o conhecimento especializado dos negócios administrativos foi o produto exclusivo de uma longa prática empírica, e as normas administrativas não foram regulamentos, mas elementos da tradição, o conselho dos *anciões* — com freqüência constituído, tipicamente, de sacerdotes, "estadistas mais velhos" e notáveis — foi a forma adequada para as autoridades colegiadas, que de início meramente faziam sugestões ao governante. Mas quando sua existência se prolongou, ante a mudança de governantes, eles com freqüência usurparam o poder real. O Senado Romano e o Conselho Veneziano, bem como o *Areópago* ateniense até a sua queda e substituição pelo Governo dos *demagogos*, agiram desse modo. Devemos, é claro, distinguir claramente essas autoridades dos órgãos corporados aqui discutidos.

Apesar das numerosas transições, os órgãos colegiados, como tipo, surgem à base da especialização racional de funções e o domínio do conhecimento especializado. Por outro lado, devem ser distinguidos dos órgãos consultivos selecionados entre os círculos privados e *interessados*, encontrados freqüentemente no

Estado moderno e cujo núcleo não é formado por funcionários ou ex-funcionários. Esses órgãos colegiados devem também ser distinguidos sociologicamente das juntas de controle encontradas nas estruturas burocráticas da moderna economia privada (empresas econômicas). Essa distinção deve ser feita a despeito do fato de que tais órgãos corporados freqüentemente se completam com a admissão de notáveis vindos de círculos desinteressados, trazidos pelo seu conhecimento especializado ou com o objetivo de serem explorados em finalidades de representação e publicidade. Normalmente, tais órgãos não reúnem pessoas de conhecimento muito especializado, mas os representantes decisivos dos grupos de interesse econômico mais destacados, especialmente os credores bancários da empresa — e esses homens não têm uma posição simplesmente consultiva. Têm, pelo menos, uma voz controladora e com freqüência ocupam uma posição dominante. Devem ser comparados (não sem alguma distorção) com as assembleias dos grandes detentores independentes dos feudos e cargos e outros grupos de interesse socialmente poderoso, de estruturas políticas patrimoniais ou feudais. Ocionalmente, porém, foram os precursores dos "conselheiros" que surgiram em consequência da maior intensidade da administração. E, ainda mais freqüentemente, foram os precursores de corporações estamentais legalmente privilegiadas.

Com grande regularidade, o princípio burocrático colegiado foi transferido da autoridade central para as mais variadas autoridades inferiores. Dentro de unidades localmente fechadas, e especialmente dentro de unidades urbanas, a administração colegiada é a forma original do Governo dos notáveis, como indicamos no início desta análise. Originalmente, ela funcionava através de "conselheiros", órgãos colegiados de "magistrados", de curiões e "jurados", eleitos, e mais tarde habitualmente, ou pelo menos em parte, através desses mesmos elementos, escolhidos entre si. Tais órgãos são um elemento normal do "Governo autônomo" organizado, ou seja, a direção dos assuntos administrativos pelos grupos de interesse locais, sob o controle das autoridades burocráticas do Estado. Os exemplos acima mencionados do Conselho Veneziano e ainda mais do Senado Romano representam transferências do Governo dos notáveis para os grandes impérios ultramarinos. Normalmente, tal Governo tem suas raízes nas associações políticas locais. Dentro do Estado burocrático, a administração colegiada desaparece tão logo o progresso nos meios de comunicação e as crescentes exigências téc-

nicas da administração necessitam decisões rápidas e sem ambigüidades, e tão logo os motivos dominantes para a plena burocratização e monocracia, que discutimos acima, passam a primeiro plano. A administração colegiada desaparece quando, do ponto de vista dos interesses do governante, uma liderança administrativa rigorosamente unificada parece ser mais importante do que a minuciosidade no preparo das decisões administrativas. É o que ocorre tão logo as instituições parlamentares se desenvolvem e — habitualmente ao mesmo tempo — aumentam a crítica do exterior e a publicidade.

Nessas condições modernas, o sistema totalmente racionalizado de ministros e prefeitos departamentais, como na França, oferece oportunidades significativas de colocar as velhas formas em segundo plano. Provavelmente o sistema é suplementado pela participação dos grupos de interesse, como órgãos consultivos recrutados dentre as camadas econômica e socialmente mais influentes. Essa prática, que mencionei acima, é cada vez mais frequente, e gradualmente bem poderá ser ordenada de modo mais formal.

Este último aspecto busca, especialmente, colocar a experiência concreta dos grupos de interesse a serviço de uma administração racional de funcionários especializados. Ela será, sem dúvida, importante no futuro, e aumenta o poder da burocracia. Sabe-se que Bismarck procurou realizar o plano de um "conselho econômico nacional" como uma forma de poder contra o Parlamento. Bismarck, que jamais teria dado ao Reichstag o direito de investigação no sentido do Parlamento britânico, censurou a maioria, que rejeitou a sua proposta, dizendo que no interesse do poder parlamentar a maioria buscou evitar que o funcionalismo se tornasse "demasiado prudente". A discussão da posição dos grupos de interesse organizados, dentro da administração, que pode estar no fim, não pertence a este contexto.

Somente com a burocratização do Estado e do Direito em geral, vemos uma possibilidade definida de separar, clara e conceptualmente, uma ordem jurídica "objetiva" dos "direitos subjetivos" do indivíduo, que ela garante; de separar o Direito "Público" do Direito "Privado". O primeiro regulamenta as inter-relações das autoridades públicas e suas relações com os "súditos"; o Direito Privado regulamenta as relações dos indivíduos governados entre si. Essa separação conceptual pressupõe a separação conceptual do "Estado", como um portador abstrato de

prerrogativas soberanas e o criador de "normas jurídicas", das "autorizações" pessoais dos indivíduos. Essas formas conceptuais estão, necessariamente, distantes da natureza das estruturas da autoridade pré-burocrática, e especialmente das estruturas patriarcais e feudais. Essa separação conceptual entre o privado e o público foi concebida e realizada, primeiramente, nas comunidades urbanas, pois tão logo os ocupantes dos postos eram determinados pelas *eleições* periódicas, o detentor individual do poder, mesmo que ocupasse a mais alta posição, evidentemente já não era igual ao homem que possuía autoridade "por sua própria conta". Não obstante, coube à total despersonalização da direção administrativa pela burocracia, e à sistematização racional do Direito, realizar a separação entre o público e o privado, cabalmente e em princípio.

14. A "RACIONALIZAÇÃO" DA EDUCAÇÃO E TREINAMENTO

Não podemos analisar aqui os efeitos culturais gerais e de longo alcance que o progresso da estrutura burocrática racional de domínio, como tal, provoca independentemente das áreas de que se apossa. Naturalmente, a burocracia promove um modo de vida "racionalista", mas o conceito de racionalismo possibilita uma ampla variedade de contextos. Geralmente, podemos dizer apenas que a burocratização de todo o domínio promove, de forma muito intensa, o desenvolvimento de uma "objetividade racional" e do tipo de personalidade do perito profissional. Isto tem ramificações de longo alcance, mas somente um elemento importante do processo pode ser indicado aqui: seu efeito sobre a natureza do treinamento e educação.

As instituições educacionais do continente europeu, especialmente as de instrução superior — as universidades, bem como as academias técnicas, escolas de comércio, ginásios e outras escolas de ensino médio — são dominadas e influenciadas pela necessidade de tipo de "educação" que produz um sistema de exames especiais e a especialização que é, cada vez mais, indispensável à burocracia moderna.

O "exame especial", no sentido presente, foi e ainda é encontrado também fora das estruturas burocráticas propriamente ditas; assim, hoje ele é observado nas profissões "livres" da Medicina e do Direito e nos comércios organizados como guildas. Os exames de conhecimentos não são fenômenos indispensáveis

sáveis nem concomitantes de burocratização. As burocracias francesa, inglesa e americana abriram mão, há muito tempo, desses exames, totalmente ou em grande parte, pois o treinamento e serviço nas organizações partidárias os substituíram.

A "democracia" também toma uma posição ambivalente frente aos exames especializados, tal como frente a todos os fenômenos da burocracia — embora a democracia, em si, promova tal situação. Exames especiais, por sua vez, significam ou parecem significar uma "seleção" dos que se qualificam, de todas as camadas sociais, ao invés de um Governo de notáveis. Mas, por outro lado, a democracia teme que o sistema de mérito e títulos resalte numa "casta" privilegiada. Daí, lutar ela contra o sistema de exames especiais.

O exame especial encontra-se até mesmo nas épocas pré-burocráticas ou semiburocráticas. Na verdade, o centro regular e mais antigo dos exames especiais são as formas de dominação organizadas em prebendas. A esperança da prebenda, primeiro das prebendas da Igreja — como no Oriente islâmico e na Idade Média ocidental — e depois, como ocorreu especialmente na China, as prebendas seculares, são os prêmios típicos pelos quais as pessoas estudam e são examinadas. Os exames, porém, na verdade só têm um caráter parcialmente especializado.

O desenvolvimento moderno da plena burocratização coloca em primeiro plano, irresistivelmente, o sistema de exames racionais, especializados. A reforma do serviço público importa, gradualmente, o treinamento especializado para os Estados Unidos. Em todos os outros países, esse sistema também progride, partindo de seu berço principal, a Alemanha. A crescente burocratização da administração fortalece a importância do exame especializado na Inglaterra. Na China, a tentativa de substituir a burocracia semipatrimonial e antiga por uma burocracia moderna trouxe o exame especializado; tomou o lugar de um sistema de exames antigo e estruturado de forma muito diferente. A burocratização do capitalismo, com sua exigência de técnicos, funcionários, preparados com especialização, etc., generalizou o sistema de exames por todo o mundo. Acima de tudo, a evolução é muito estimulada pelo prestígio social dos títulos educacionais, adquiridos através desses exames. É ainda mais o caso quando o título educacional é usado com vantagem econômica. Hoje, os diplomas são o que o teste dos ancestrais foi no passado, pelo menos onde a nobreza continuou poderosa: um pré-

-requisito para a igualdade de nascimento, uma qualificação para um canonicato e para o cargo estatal.

O desenvolvimento do diploma universitário, das escolas de comércio e engenharia, e o clamor universal pela criação dos certificados educacionais em todos os campos levam à formação de uma camada privilegiada nos escritórios e repartições. Esses certificados apóiam as pretensões de seus portadores, de intermatrimônios com famílias notáveis (nos escritórios comerciais, as pessoas esperam naturalmente a preferência em relação à filha do chefe), as pretensões de serem admitidas em círculos que seguem "códigos de honra", pretensões de remuneração "respeitável" ao invés da remuneração pelo trabalho realizado, pretensões de progresso garantido e pensões na velhice e, acima de tudo, pretensões de monopolizar cargos social e economicamente vantajosos. Quando ouvimos, de todos os lados, a exigência de uma adoção de currículos regulares e exames especiais, a razão disso é, decerto, não uma "sede de educação" surgida subitamente, mas o desejo de restringir a oferta dessas posições e sua monopolização pelos donos dos títulos educacionais. Hoje, o "exame" é o meio universal desse monopólio e, portanto, os exames avançam irresistivelmente. Como a educação necessária à aquisição do título exige despesas consideráveis e um período de espera de remuneração plena, essa luta significa um recuo para o talento (carisma) em favor da riqueza, pois os custos "intelectuais" dos certificados de educação são sempre baixos, e com o crescente volume desses certificados os custos intelectuais não aumentam, mas decrescem.

A exigência de um estilo de vida cavalheiresco na antiga qualificação feudal na Alemanha é substituída pela necessidade de participar em sua presente forma rudimentar, tal como representada pelos grupos duelistas nas universidades que também distribuem os diplomas. Nos países anglo-saxões, os clubes atléticos e sociais realizam essa mesma função. A burocracia, por sua vez, luta em toda parte por um "direito ao cargo", pela adoção de um processo disciplinar regular e pela eliminação da autoridade totalmente arbitrária do "chefe" sobre o funcionário, o seu progresso ordenado e a provisão pela velhice. Nisso, a burocracia é apoiada pelo sentimento "democrático" dos governados, que exige a minimização do domínio. Os partidários dessa posição consideram-se capazes de discernir um enfraquecimento das prerrogativas do senhor, em qualquer enfraquecimento do poder arbitrário do senhor sobre os funcionários. Sob esse

aspecto, a burocracia, tanto nos escritórios comerciais quanto no serviço público, é a base de uma evolução especialmente estamental, já desenvolvida de forma bem diferente pelos ocupantes de cargos no passado. Já mencionamos que essas características estamentais são habitualmente também exploradas, e que pela sua natureza contribuem para a utilidade técnica da burocracia na realização de suas tarefas específicas.

A "democracia" reage precisamente contra o inevitável caráter estamental da burocracia. A democracia procura substituir a nomeação de funcionários pela eleição para curtos mandatos; procura substituir um processo regulamentado de disciplina pela substituição de funcionários pela eleição. Assim, a democracia procura substituir a disposição arbitrária do "senhor" hierarquicamente superior pela autoridade, igualmente arbitrária, dos governados e dos chefes políticos que os dominam.

O prestígio social baseado na vantagem da educação e treinamento especiais não é, de forma alguma, específico à burocracia. Ao contrário! Mas o prestígio educacional em outras estruturas de domínio repousa substancialmente em bases diferentes.

Usando palavras que se assemelham a *slogans*; podemos dizer que o "homem culto", e não o "especialista", tem sido o objetivo visado pela educação e formou a base da consideração social em vários sistemas, como as estruturas de domínio feudal, teocrática e patrimonial: na administração inglesa dos notáveis, na velha burocracia patrimonial chinesa, bem como sob o domínio dos demagogos na chamada democracia helênica.

A expressão "homem culto" é usada aqui num sentido completamente neutro em relação ao valor; é compreendida como significando apenas que a meta da educação consiste na qualidade da posição do homem na vida, que foi *considerada* "culto", e não num preparo especializado para ser um perito. A personalidade "culto" era o ideal educacional, marcado pela estrutura do domínio e pela condição social para a participação na camada dominante. Tal educação visava a um tipo cavalheiresco ou a um tipo ascético; ou, a um tipo literário, como na China; um tipo de ginasta-humanista, como na Hélade; ou visava à forma convencional do *gentleman*, como no caso do cavaleiro anglo-saxão. A qualificação da camada dominante, como tal, baseava-se na posse de uma qualidade "mais" cultural (no sentido absolutamente variável, neutro em relação ao valor, em que usamos aqui a expressão), e não num conhecimento "mais" espe-

cializado. A capacidade militar, teológica e jurídica era, decerto, praticada com intensidade; mas o centro de gravidade na educação helênica, na medieval, bem como na chinesa, estava nos elementos educacionais totalmente diferentes do que era "útil" na especialidade de cada qual.

Por trás de todas as discussões atuais sobre as bases do sistema educacional, a luta dos "especialistas" contra o tipo mais antigo de "homem culto" se oculta em algum aspecto decisivo. Essa luta é determinada pela expansão irresistível da burocratização de todas as relações públicas e privadas de autoridade e pela crescente importância dos peritos e do conhecimento especializado. Essa luta está presente em todas as questões culturais íntimas.

Durante o seu progresso, a organização burocrática teve de superar os obstáculos essencialmente negativos que obstruíram o processo de nivelamento necessário à burocracia. Além disso, as estruturas administrativas baseadas em princípios diferentes cruzam-se com as organizações burocráticas. Como estas foram examinadas acima, somente alguns *princípios* estruturais especialmente importantes serão examinados aqui, rapidamente, e de forma simplificada. Seríamos afastados, e muito, de nosso campo, se fossemos discutir todos os tipos existentes na prática. Vamos proceder formulando as seguintes perguntas:

1. Até que ponto as estruturas administrativas estão sujeitas à determinação econômica? Ou até que ponto as oportunidades de desenvolvimento são criadas por outras circunstâncias, por exemplo, as exclusivamente políticas? Ou, finalmente, até que ponto é a evolução determinada por uma lógica "autônoma", que é exclusivamente da estrutura técnica como tal?

2. Indagaremos se esses princípios estruturais, por sua vez, liberam ou não efeitos econômicos específicos, e, se assim fôr, quais. Ao fazê-lo, temos de, naturalmente, observar desde o início as transações superpostas de todos esses princípios orgânicos. Seus tipos "puros", afinal de contas, devem ser considerados simplesmente como casos marginais, especialmente valiosos e indispensáveis à análise. As realidades históricas, que quase sempre surgem em formas mistas, se movimentam entre esses tipos puros.

A estrutura burocrática é, em toda parte, produto de um desenvolvimento tardio. Quanto mais recuamos sobre nossos próprios passos, tanto mais típica se torna a ausência de burocracia e

funcionalismo na estrutura de domínio. A burocracia tem um caráter "racional": regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição. Em toda parte a sua origem e sua divisão tiveram, até agora, resultados "revolucionários", num sentido especial, que ainda não foi discutido. É a mesma influência que o avanço do *racionalismo* teve em geral. A marcha da burocracia destruiu as estruturas de domínio que não tinham caráter racional, no sentido especial da palavra. Daí podemos indagar: Que estruturas eram essas? *

IX. A Sociologia da Autoridade Carismática

1. O CARÁTER GERAL DO CARISMA

As estruturas burocráticas e patriarciais são antagônicas sob muitos aspectos e, não obstante, têm em comum uma peculiaridade muito importante: permanência. Sob esse aspecto, são ambas instituições de rotina diária. O poder patriarcal, especialmente, tem raízes no atendimento das necessidades freqüentes e normais da vida cotidiana. A autoridade patriarcal tem, assim, a sua origem na economia, ou seja, nos ramos da economia que podem ser satisfeitos por meio de uma rotina normal. O patriarca é o "líder natural" da rotina cotidiana. E, sob esse aspecto, a estrutura burocrática é apenas a contra-imagem do patriarcalismo, transposta para a racionalidade. Como estrutura permanente com um sistema de regras racionais, a burocracia é modelada de forma a atender as necessidades previstas e repetidas por meio de uma rotina normal.

O atendimento de todas as necessidades que vão além da rotina diária teve em princípio uma base totalmente heterogênea, ou seja, *carismática*; quanto mais recuamos na História, tanto mais verificamos ser esse o caso. Isto significa que os líderes "naturais" — em épocas de dificuldades psíquicas, físicas, econômicas, éticas, religiosas ou políticas — não foram os ocupantes de cargos nem os titulares de uma "ocupação" no sentido atual da palavra, isto é, homens que adquiriram um conhecimento especializado e que servem em troco de uma remuneração. Os líderes naturais nas dificuldades foram os portadores de dons específicos do corpo e do espírito, dons esses considerados como sobrenaturais, não acessíveis a todos. O conceito de "ca-

* Nos capítulos seguintes ao presente, em *Wirtschaft und Gesellschaft*, Weber discute o patriarcalismo, patrimonialismo, feudalismo e autoridade carismática. O capítulo IX do presente volume apresenta uma breve exposição sobre a autoridade carismática. Para comentários sobre os outros conceitos, ver o fim do capítulo XI. Para a forma pela qual Weber analisa uma burocracia específica em termos de princípios estruturais intercruzados, ver o capítulo XVII.