

1. *Burocracia e despotismo;*
2. *Burocracia e centralização política;*
3. *Burocracia e absolutismo;*
4. *O sistema francês;*
5. *O circuito fechado da burocracia;*
6. *O bonapartismo;*
7. *As fontes do burocratismo;*
8. *Burocracia e personalidade;*
9. *Burocratização e educação;*
10. *Burocracia e produção;*
11. *Burocracia e cooperação simples;*
12. *Burocracia e cooperação da manufatura;*
13. *Escolas e burocracias de pessoal;*
14. *A questão da representação.*

Organização nascente, pré-capitalismo e manufatura

Fernando Cláudio Prestes Motta

Professor titular no Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da EAESP/FGV.

Uma ordem política de tipo semelhante, nitidamente burocrática, caracteriza a maior parte dos Estados contemporâneos, embora grandes diferenças possam ser observadas na base moral, legal e material de sua autoridade, assim como na eficiência no controle, na responsabilidade e na função de ação governamental.

1. BUROCRACIA E DESPOTISMO

Na realidade, não existe país em que a burocracia estatal não tenha assumido um aspecto semelhante ao de uma empresa de grande porte, seja pela sua atuação produtiva, paraprodutiva ou reguladora, seja por suas funções repressivas e ideológicas cada vez mais fortes.

De resto, para determinados efeitos e em determinado nível de abstração, chega-se próximo ao preciosismo, quando se tentam estabelecer diferenças de essência entre a burocracia estatal e a burocracia dos grandes grupos econômicos.

Até mesmo a preocupação em delinear traços das burocracias educacionais, sindicais, partidárias, etc. só faz sentido a partir de uma compreensão mais aprofundada de um fenômeno mais geral, a saber, o fenômeno burocrático.

Em termos amplos, concordo com a colocação de Claude Lefort, segundo o qual "a burocracia é um grupo que tende a fazer prevalecer um certo modo de organização, que se desenvolve em condições determinadas, que se amplia devido a um certo estado da economia, e da técnica, mas que somente é o que é em sua essência, em virtude de uma atividade social."¹

Dois aspectos da conceituação de Lefort merecem um destaque especial. Em primeiro lugar, a questão da atividade social, que se refere à intenção dos burocratas de se constituírem num grupo à parte, de participarem de um sistema de poder coletivo, que se define em oposição à ausência de poder dos dominados, bem como de se organizarem num sistema de mando e subordinação que estabelece diferenças materiais e de prestígio entre os membros do grupo.

Outra questão que merece destaque refere-se ao desenvolvimento da burocracia, especialmente às condições históricas desse desenvolvimento, sem as quais o fenômeno fica totalmente despido de sentido.

O que se torna difícil de entender é o desenvolvimento, por toda parte, de hierarquias complexas de administradores profissionais, que nas suas funções de restringir ou de auxiliar a ação de indivíduos, de segmentos sociais ou mesmo de toda a sociedade, acabam por torná-los objetos dependentes e passivos de seu arbítrio. Não parece ser outro, em realidade, o traço uniformizador das chamadas democracias liberais e das formas diversas de despotismos totalitários que temos conhecido. A burocracia, inserida no centro desses sistemas, é em si um sistema, que não varia em essência de caso para caso.

Em seu sentido contemporâneo, a burocracia fundamenta-se em regras de caráter geral, impessoal e altamente abrangente, expressando-se numa forma de conduta organizada segundo rotinas preestabelecidas, à qual repugna o novo, o inesperado. Segue-se também uma divisão metódica de trabalho, que se traduz em papéis bem definidos, cujo desempenho se dá de acordo com uma descrição precisa de direitos e deveres, que é, entretanto, estabelecida e modificada pelos ocupantes dos níveis mais altos do próprio grupo.

Uma visão por demais dramatizada do processo de burocratização corre, evidentemente, o risco de fazer ficção nos moldes de *Nós, 1984* e *Admirável mundo novo*. É verdade que restam ainda lugares para determinadas formas mais espontâneas de organização, como testemunhadas por diversos movimentos sociais. É, entretanto, também verdadeiro o caráter alternativo e marginal da maior parte dessas formas de organização que se desenvolvem apesar e frequentemente contra os aparelhos burocráticos.

Especialmente nas formas diversas de despotismo totalitário, as formas alternativas de organização são vistas com desconfiança, quando não submetidas a perseguições por vezes violentas. A atitude de vigilância contra a autonomia individual e social é bem ilustrada na frase de Mussolini: “Tudo no Estado; nada fora do Estado; nada contra o Estado.”²

Se é verdade, no entanto, que a intransigência tende a manifestar-se com o peso das armas, ali onde o totalitarismo se manifesta mais abertamente, não é menos verdadeiro que ela se manifesta, ainda que de forma um pouco mais branda e freqüentemente dissimulada, nas democracias liberais, onde o direito de expressão esconde, muitas vezes, a ausência do direito de ação.

Tudo isso na realidade parece mostrar que a essência do fenômeno burocrático, que inclui a intransigência e o conservadorismo — conservadorismo que se expressa especialmente na manutenção e expansão de uma situação de privilégio — é a mesma em qualquer dos sistemas políticos das classificações usualmente feitas.³

2. BUROCRACIA E CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA

O fenômeno burocrático no Ocidente é relativamente jovem, na medida em que suas origens prendem-se principalmente aos últimos tempos do feudalismo.

Tudo parece sugerir que os primeiros traços burocráticos no Ocidente encontram-se na centralização política que experimentam certas monarquias feudais e que é acompanhada da formação de uma concentração de letrados junto aos soberanos, letrados esses que paulatinamente passam a ser designados para funções administrativas. São exemplos significativos desse processo os quadros administrativos que se formam no reino da Sicília, sob Rodrigo II (1101-1154) e Frederico II (1208-1250) bem como na monarquia inglesa posterior à conquista normanda e na França no período que engloba os séculos XIII e XIV.

Comuns a essas situações são as reformas de caráter político e administrativo que exigiram maior atenção das funções de administração geral, financeira e judiciária do Estado.

Nos primeiros tempos, esses “funcionários” eram meramente serviços do rei, não se constituindo ainda em um grupo nitidamente diverso da grande massa de servidores domésticos de que se utilizavam as cortes.

Havia, entretanto, uma diferença importante, que estava em seu nível mais alto de instrução, em suas qualificações especiais, que os faziam mais adequados à importância de suas funções, dando-lhes a competência escassa que os tornava especiais.

Com freqüência esses “funcionários” vinham da burocracia eclesiástica, então centro do saber, em outros casos vinham de uma incipiente burguesia iniciada no mundo dos negócios.

Os “funcionários” do rei medieval raramente tinham funções realmente decisórias. Eram especialmente executores que usavam sua educação formal como orientação para essa execução.

Embora ainda pouco nítido enquanto grupo, esses “funcionários” já gozavam de certas prerrogativas — como uma liberdade bastante razoável, para a época,

no exercício de suas funções então ainda mal definidas — e, em muitos casos, de estabilidade.

De qualquer forma, vivia-se, por essa época, uma total identidade entre esfera pública e privada. Muito embora nomeados por uma autoridade superior, esses “funcionários” eram na realidade responsáveis por tornar seus amos mais ricos e poderosos.

De forma muito diferente das burocracias contemporâneas, não havia qualquer necessidade de justificção de sua função e ação em termos sociais, porque não existiam para servir à sociedade, mas sim ao soberano.

3. BUROCRACIA E ABSOLUTISMO

Uma ascensão do grupo foi experimentada com o absolutismo, que veio alterar bastante seu papel e sua posição social. Isto se deve ao fato de o absolutismo ter significado novos métodos políticos e administrativos, que se refletiram no recrutamento e no comportamento dos “funcionários”, bem como na concepção de seus direitos e deveres.

Os “burocratas” do absolutismo estavam destinados não apenas a enriquecer reis, príncipes e cardeais, mas a construir impérios, a criar grandes e poderosos exércitos e a aperfeiçoar a administração fiscal.

O absolutismo marca uma fase em que os administradores profissionais começam a substituir os notáveis na gestão dos negócios do Estado. Esses administradores ganham então autoridade, riqueza e posição social, constituindo-se claramente numa nova elite.

É igualmente observável que a impessoalidade passa a ter um papel significativamente mais importante nas relações de trabalho, tornando os “funcionários” um grupo bastante diverso dos demais servidores da corte.

É preciso ter em mente que esses burocratas ainda não são os que conhecemos em nossos dias, seja na esfera pública, seja na esfera privada. São, contudo, seus predecessores diretos.

De qualquer forma, a administração continua sendo vista como atividade-meio da política, sem necessidade de justificção em termos de serviço à sociedade.

Essa questão jamais seria satisfatoriamente resolvida. A política e a administração como braços do poder continuariam sempre a se apresentar como artificialmente separados e em relação de subordinação da segunda à primeira.

Já no absolutismo essa separação e essa subordinação estavam longe de ser claras. Muito menos clara é a situação neste final do século XX.

Todavia, parecem satisfazer ao poder e à divisão do trabalho de exercício de poder essas separações que o tornam menos visível, e portanto menos vulnerável.

Num trabalho de grande interesse, Lucien Sfez analisa essa separação sob as quais se esconde a matriz única do poder. Não é possível separar a administração do governo, como é impossível separar a política da teoria.

A oposição tradicional entre direito constitucional e direito administrativo, ciência política e ciência administrativa, política e administração procura mostrar um mundo onde a execução está absolutamente separada

da decisão, a nível dos que exercem o poder. Essa representação que busca neutralizar a administração é desmentida todos os dias na real relação de dominação.⁴

4. O SISTEMA FRANCÊS

A gênese desse grupo, que vai assumindo a política sem jamais reconhecer isso publicamente, tem muito a ver com a França dos séculos XVI e XVII.

A França era então o Estado mais populoso da Europa, fornecendo também ao continente o modelo mais acabado de monarquia absoluta.

Por essa época, distinguíam-se naquele país dois tipos de administradores. Havia os *officiers*, cujas origens se prendiam à época medieval e cuja autoridade pública se associava a direitos de propriedade privada, e havia os *commissaires*, novos burocratas não-patrimoniais, surgidos com a centralização monárquica, assalariados, muito embora raramente recebendo um salário fixo.

É bem verdade que as duas categorias não eram perfeitamente separadas, mas sua simples existência denota a ascensão de uma elite burocrática moderna.

Esse modelo foi transposto para a maior parte dos países politicamente importantes da Europa. Paulatinamente o absolutismo dinástico foi-se confundindo com o absolutismo burocrático. O fenômeno é verificável nos últimos tempos de Luís XIV na França, nos sucessores de Pedro I na Rússia e nos Habsburgo na Áustria. Um pouco mais tardiamente, mas de forma extremamente forte, o sistema implantou-se também na Prússia.⁵

O sistema francês, que rapidamente se expandiu pelos demais países, era caracterizado por uma forte centralização e hierarquização. Os métodos de trabalho, bem como os princípios organizacionais que o regiam, eram sustentados por determinadas concepções políticas que se devem compreender.

Do ponto de vista histórico, o autoritarismo político-administrativo francês remonta à dinastia dos Capetos que reconstruiu um Estado, que era a única fonte de autoridade. A vitória da Revolução Francesa e o fim da monarquia de forma alguma significaram o fim da tradição autoritária. Na realidade, “a soberania popular” significaria para o Estado uma nova justificação para suas prerrogativas exorbitantes, em termos de sua relação com a sociedade civil. Se anteriormente a justificativa estava no absolutismo monárquico de “direito divino”, ela agora se encontraria na “soberania popular”.

Se quisermos ver uma ruptura no sistema administrativo francês por ocasião da Revolução, certamente encontraremos grandes dificuldades. O que é possível verificar é tão-somente um momento bastante privilegiado na formação das instituições administrativas às quais se procura dar um fundamento racional-legal mais claro. A racionalidade com relação a fins, tal como a coloca Max Weber, passa por sinônimo de rejeição da história em nome da vontade racional dos homens. É nesse espírito que a Assembléia Constituinte procura elaborar um sistema administrativo racional.

No novo modelo, a esfera de competência de cada cargo é racionalmente definida, segundo um conjunto de regras jurídicas impessoais e abstratas. O poder administrativo rege-se em seu exercício pela lei que se baseia num modelo fisiológico, segundo o qual, da mesma forma como o cérebro humano comanda o organismo, o poder central deve comandar o Estado-nação.

Em essência, pouco muda no sistema administrativo francês, que continua altamente centralizado e hierarquizado. O processo de burocratização, todavia, se acentua com base em critérios racional-legais. O Império apenas consolidará essa tendência, fazendo prevalecer a tradição autoritária.

Napoleão implantou na França um verdadeiro absolutismo burocrático, que talvez tenha tido na Prússia o equivalente mais próximo.

Nesse último país, os altos burocratas alicerçaram seu poder na aliança com os proprietários de terra, conseguindo com isso manter por mais tempo a hegemonia das elites aristocráticas. Na realidade sua principal função política consistia em bloquear os movimentos liberais e democráticos.⁶

Esta situação perduraria na Alemanha por um longo tempo, na medida em que uma elite burocrática estatal forte traduziria uma burguesia e um proletariado bastante fracos. De resto, este foi o contexto da produção intelectual de Max Weber.⁷

5. O CIRCUITO FECHADO DA BUROCRACIA

A trajetória ascendente da burocracia jamais mereceu de Marx uma posição central em sua vasta obra. Ainda assim, é impossível desconsiderar algumas colocações que fez.

É especialmente em um escrito de juventude que Karl Marx trata da burocracia, como parte da crítica à filosofia de Hegel.

Hegel não usou o termo burocracia, embora tenha descrito a instituição, vista como detentora de um papel único e necessário na coordenação entre a particularidade da sociedade civil e a universalidade do Estado, de acordo com o que relata o jovem Marx.

Enquanto o Estado em Hegel é visto como representante dos interesses universais da totalidade dos cidadãos, as corporações são vistas como representantes dos interesses particulares presentes na sociedade civil.

Aparentemente, para o jovem Marx o Estado deveria efetivamente representar o interesse geral. Todavia, isto não ocorria de fato. Não ocorria, porque a burocracia se apresentava ela própria como uma corporação, ou seja, como uma sociedade particular e fechada no centro do Estado. Dessa forma, longe de representar uma ponte entre os interesses particulares e o interesse geral, a burocracia servia a seus próprios interesses, isto é, agia como uma corporação que se defendia em oposição às demais corporações.⁸

Para Marx, o “erro” de Hegel foi ter tomado a aparência pela realidade, ou melhor dizendo, Hegel teria tomado por real a imagem que a burocracia fazia de si própria, de modo não muito diverso do que faz atualmente um grande número de autores da teoria das organizações. Dessa forma, o que se apresenta como interesse geral não é mais do que o interesse particular do

conjunto dos burocratas, a saber, manter-se como grupo dotado de uma posição social privilegiada, que pode sempre tornar-se mais alta. Isto equivale a manter e ampliar o poder.

Na verdade, o jovem Marx desvenda aspectos importantes da essência do fenômeno burocrático. Assim, o formalismo é explicado a partir do vazio burocrático. Vazio, no sentido de que as atividades reais, essenciais à produção e à reprodução humanas, estão fora da burocracia.

A burocracia só pode ser formal na medida em que se ocupa tão-somente da manutenção dos limites legais dessas atividades, de forma a manter a divisão social e conservar-se como corpo privilegiado.

Enganam-se os que julgam a competência da burocracia pela satisfação dos interesses da sociedade civil. Nesse sentido a burocracia é sempre incompetente, já que, como círculo fechado, vive para si própria. A competência da burocracia precisa ser vista na sua capacidade de manutenção e expansão enquanto sistema de poder.

Entendo que ao descrever a burocracia como reino da incompetência — onde os níveis mais altos confiam nos mais baixos para a compreensão dos detalhes e os níveis mais baixos confiam nos mais altos, para a percepção do geral, enganando-se mutuamente — Marx percebia a burocracia enquanto sistema fechado que é e que não pode deixar de ser, pela sua própria essência.

É esse fato que a teoria dos sistemas abertos, em voga a partir dos anos 60 procura negar sem sucesso, com a visão idílica de um mundo pós-burocrático, ironicamente controlado por especialistas neutros.

O que anima a burocracia é a “caça” aos cargos cada vez mais altos, o acesso paulatino ao sigiloso, o número crescente de subordinados, o controle não apenas de uma organização, mas de muitas organizações. No que o jovem Marx chama “materialismo sórdido” da burocracia está a origem da multiplicação de cargos, departamentos e organizações.⁹

Dessa forma, o que a teoria das organizações convencional chama de *princípio da diferenciação*, pelo qual a organização resistiria ao processo entrópico e à “morte”, encontra sua raiz no espírito que preside o comportamento burocrático.

A burocracia é essencialmente competitiva e por essa razão sua ética conforma-se ao espírito capitalista. Como sistema de poder, a burocracia não significa o mesmo poder para todos os burocratas. É preciso conformar-se aos seus símbolos e rituais para galgar os seus degraus. Nesse processo o eu é inevitavelmente mortificado.¹⁰

6. O BONAPARTISMO

A crítica da burocracia feita pelo jovem Marx refere-se ao universo alemão na primeira metade do século XIX. Mais tarde, Marx retoma a questão da burocracia, analisando o bonapartismo, sistema em que o poder político não está em mãos dos que detêm o poder econômico. Todavia, a análise aqui procura ver essa separação como condição de domínio econômico, em uma época em que a burguesia é politicamente fraca. Interessaria,

portanto, a esta uma burocracia forte, que garantisse o seu domínio no plano econômico, enquanto não o pudesse exercer também no plano político.¹¹

Marx, portanto, interessa-se pelo papel da burocracia na trajetória ascendente da burguesia. Parece bem menos interessado na trajetória ascendente da própria burocracia.

A força da burocracia sob Luís Bonaparte não se vincula apenas à fraqueza relativa da burguesia francesa, mas também à base política em que se apóia o imperador.

De fato, Marx considera que esta base era constituída pelos pequenos camponeses, cujo grande número tem entretanto como contrapartida a ausência praticamente total de organização política, o que com frequência leva os estudiosos a considerá-los classe politicamente imatura. É dessa forma que, visando atender a seus interesses, os pequenos camponeses se entregam a um poder especialmente forte, a saber, do imperador e de sua burocracia.¹²

No entanto, ao descrever a situação francesa sob o Segundo Império, Marx se depara com a realidade de uma máquina administrativa dotada de autonomia funcional. Essa autonomia funcional acrescida da força das armas e da fraqueza política da burguesia e do campesinato dá à burocracia condições especiais de superioridade sobre a sociedade civil. Um grupo dotado de autonomia como este pode pensar a independência através do fortalecimento de seu domínio, que é o Estado.

Na realidade, o que ocorre na França não é único, mas é bastante significativo. O fim do bonapartismo, aparentemente vinculado às transformações na estrutura de propriedade e à ascensão da burguesia não significa o fim do burocratismo. Aliás, muito ao contrário, o fortalecimento do Estado caracteriza todo o século XX. O que parece importante perceber na análise que Marx fez do bonapartismo é exatamente o fato de que a institucionalização do Estado pode servir de base para as tentativas de independência da burocracia, na busca de seus interesses.¹³

7. AS FONTES DO BUROCRATISMO

Para prosseguir no esforço de compreender as origens e o desenvolvimento da burocracia, não basta concentrar-se na sua história política.

É certo que o Estado moderno, sua constituição e expansão, sua institucionalização como aparelho de administração e controle de um número sempre crescente de setores da vida social, constitui uma poderosa fonte do burocratismo.

Seria todavia enganoso desvincular essa expansão do processo produtivo, de sua concentração em algumas poucas mas enormes unidades empresariais, que levam ao desenvolvimento de uma vasta burocracia que age segundo normas de conduta que diferem relativamente pouco daquelas que governam a ação da burocracia pública.

Na realidade, seria inútil mesmo insistir na separação entre burocracia pública e privada. A lógica que preside sua operação é a mesma, além do que a expansão de uma leva à expansão da outra.

Não fossem esses motivos ainda, a teia de relações entre esses setores burocráticos é intrincada. Acima de um determinado nível é difícil localizar em que setor exatamente atuam os altos burocratas, o que equivale a dizer que atuam nos dois.

Outra fonte do burocratismo que não pode ser omitida e que freqüentemente dificulta os trabalhos de analistas do socialismo, frustra certas militâncias ou até esconde falsas militâncias é a questão da estrutura e da expansão das organizações políticas e sindicais.¹⁴

Naturalmente essas três fontes, com todas as suas intrincadas relações, não tornam a análise do fenômeno burocrático uma tarefa simples. Entretanto, sua identificação torna viável a compreensão daquilo que parece essencial na natureza da administração.

Por outro lado, a busca do específico na administração é mais do que uma tarefa impossível sem o estudo da sociedade e da política. Isso não se deve apenas ao fato de a administração ser um fato social e político. Deve-se ao fato de se ter tornado o centro das questões sociais e políticas numa sociedade burocrática.

Segundo Elliott Jaques, a proporção da população ativa empregada em organizações burocráticas já em 1966, portanto há 20 anos, era de 90% nos EUA e na Grã-Bretanha. Países como a França, Itália, Alemanha, União Soviética e as nações da Europa Central aproximavam-se muito da mesma percentagem.¹⁵

8. BUROCRACIA E PERSONALIDADE

As repercussões desse fato não se restringem ao político e ao social, entretanto. Forma-se um novo tipo de personalidade, um novo padrão de comportamento, cada vez mais generalizado.

O mundo fechado e altamente competitivo em que vivem os burocratas altera significativamente seus valores e normas de conduta.

A queixa de que administradores e funcionários são frios e impessoais, sua visão como autônomos, freqüentemente ouvida de clientes desapontados, quando não desesperados, não é um simples folclore.

O fato não passou despercebido a Max Weber, o maior de todos os estudiosos da burocracia, nem a outros estudiosos importantes como Alfred Schutz e Peter Berger.

Seguindo a linha de Schutz, Berger chama a atenção para o fato de que a organização burocrática implica uma forma de perda de consciência do próprio potencial e da experiência de vida por parte das pessoas. Essa perda de consciência leva o burocrata a ver a organização de que faz parte como dotada de vida própria, acima e além de qualquer controle humano. Nessa situação, todo o comportamento do burocrata volta-se para o atendimento das exigências percebidas dessa organização viva. Aqui e ali atenderá aos interesses dos clientes, o que vem a ser a sociedade, mas apenas quando disto depender sua permanência ou ascensão no universo burocrático.¹⁶

Isto não escapa também à análise psicanalítica de uma gigantesca empresa multinacional desenvolvida por Max Pagés, na qual mostra que, em face da gran-

deza percebida da organização, o indivíduo se sente pequeno, desprotegido e dependente; busca a segurança na conformidade e na rigidez. Pagés chega a delinear um processo regressivo, em que a empresa toma o lugar de mãe poderosa e portanto perigosa. Sair da organização nem sempre é a coisa mais temida. Mais temível é permanecer marginalizado, despojado da aprovação e do amor materno.¹⁷

Certa feita, Jean-Paul Sartre afirmou que os burocratas não podiam morrer, porque nunca viveram. Também, certa vez, Max Weber falou da compulsão burocrática que pode levar à loucura. Há por trás das críticas à burocracia uma nítida imagem de roubo de vida, daquilo que pode ser mais valioso para o homem.

9. BUROCRATIZAÇÃO E EDUCAÇÃO

Na verdade esse processo começa muito cedo e a educação moderna convencional tem nele um papel fundamental, confirmando a previsão de Max Weber de que os estudantes seriam as principais vítimas do processo de burocratização.

A educação moderna convencional muito raramente se preocupa com o desenvolvimento da pessoa enquanto ser humano. Opta, normalmente e com a complicidade dos pais ansiosos por filhos bem-sucedidos na "vida", pelo desenvolvimento funcional ou profissional, exacerbando a angústia no adolescente.

As instituições educacionais, e de modo especial a universidade, nasceram como um espaço no qual o mestre formava seus discípulos através da convivência diária. Esse espaço tornou-se uma grande burocracia pessoal onde a convivência é meramente funcional. Busca-se formar boas engrenagens, no melhor dos casos, e não pessoas adultas, maduras individual e socialmente. De fato, a vida escolar apresenta os mesmos grandes traços das carreiras nas grandes burocracias públicas e privadas para onde se destinam os "frutos" da escola.

Na França, por exemplo, o ensino público é algo que é criado nos últimos anos do século XIX, marcando uma aparentemente estranha convergência entre os ideais democráticos de inspiração revolucionária e a burocratização de inspiração napoleônica.

Esse ensino público convive com um ensino particular, onde o lucro funciona como principal mola do sistema. Dotado de uma organização um pouco mais difusa que o sistema público, o ensino particular tem ainda com freqüência um caráter religioso.

Tomando como exemplo o ensino público, extremamente mais importante, a educação francesa apresenta-se como um sistema extremamente burocratizado. O funcionamento burocrático se dá em três níveis: o do pessoal e de sua organização, o do trabalho e dos programas e, ainda, o das inspeções e dos exames.

Em termos do pessoal, é necessário fazer uma nítida distinção entre a equipe dirigente, isto é, os administradores educacionais e os professores.

No caso francês, o Ministério da Educação reserva-se o direito de recrutar o pessoal administrativo. Esse pessoal é escolhido e nomeado entre aqueles que se candidatam formalmente. É dessa forma que são nomeados

inspetores-gerais, reitores de universidades, reitores de liceus, etc. Concurso, há para os inspetores primários.

Quanto aos professores, devem ter um certo número de diplomas, passíveis de serem obtidos em exames universitários. Há também os casos de direitos adquiridos após concursos de recrutamento, que não deixam de pressupor os diplomas. O concurso para o magistério é uma instituição bastante generalizada e data do início do século passado.

A crítica mais corrente a esse sistema é exatamente o fato de que nenhum diploma garante a admissão de um bom professor, da mesma forma que nenhum concurso. Diplomas e concursos baseiam-se em exames. Exames medem o grau de preparação e até mesmo de capacidade de preparação do candidato para determinadas avaliações. Medem também, entretanto, o grau de conformidade do candidato aos valores da instituição, aos programas e aos métodos de trabalho prevalentes. Exames e concursos são ainda importantes demonstrações das gradações hierárquicas do sistema escolar. Com efeito, ao submeter-se a um exame ou a um concurso, o candidato aceita formalmente a autoridade daqueles que irão julgá-lo.

No sistema francês, a inspeção é outra garantia de conformidade. O inspetor não avalia a evolução do trabalho pedagógico. Avalia, isto sim, sua conformidade com modelos preestabelecidos.

O docente acha-se em situação semelhante à do aluno, que percorre a infinidade de séries e níveis que vão da pré-escola à universidade e, cada vez mais, às pós-graduações exigidas por um mercado onde a oferta de pessoal formalmente educado é cada vez maior.

É desnecessário insistir no papel dos exames e das notas, que se tornam necessários na medida em que todo o sistema é disfuncional. Não havendo qualquer possibilidade de um acompanhamento personalizado, o professor nada pode fazer além de tentar julgar por exames e notas.¹⁸

Esse processo seletivo, que faz da educação formal uma espécie de pirâmide, é também uma forma de administração da angústia, onde o "bom aluno" acaba sendo o que sabe merecer o bom julgamento professoral.

Pesquisas relativamente recentes na França mostram que esse julgamento está muito longe de ser objetivo. O "eixo corporal", certas atitudes e formas de comportamento, reveladoras de determinados tipos de capital cultural, capital financeiro e de relações sociais levam com frequência ao sucesso nas avaliações. Não há por trás disso qualquer imoralidade por parte do professor. Manifesta-se no julgamento professoral o papel do sistema educacional, enquanto reproduzidor de um determinado tipo de sociedade.¹⁹

10. BUROCRACIA E PRODUÇÃO

A administração é poder na medida em que poder se delega. Isto significa que, intermediária ou não, ela age como sistema de poder.

No pré-capitalismo o poder administrativo é manifestamente estatal. No capitalismo opera-se a separação entre esfera estatal e esfera privada e, portanto, entre administração pública e administração privada.²⁰

No monopólio do Estado capitalista ocorre a fusão entre as duas esferas. No socialismo a administração precisaria ser eminentemente coletiva.

A função sócio-política fundamental cumprida pela administração diz respeito à reprodução das relações sociais típicas de um determinado sistema econômico.

Nos sistemas econômicos não-caracterizados pela propriedade coletiva, o quadro administrativo legitima-se como necessidade pseudonatural e não como resultado de determinações econômicas, sociais e políticas historicamente inteligíveis.

A estrutura de dominação é vista conseqüentemente como necessária ao bom funcionamento das instituições, senão com a única estrutura possível.

Entretanto, a dominação tem sempre sua estrutura modificada segundo essas determinações históricas, que são antes de mais nada econômicas. Elas se referem ao desenvolvimento das formas produtivas, isto é, à tecnologia e às formas de cooperação que a ela estão associadas. Essas últimas são essenciais à compreensão das estruturas administrativas. Diferentes formas de cooperação engendram estruturas administrativas diversas. É por essa razão que se torna impossível o desenvolvimento da análise marxista, mesmo que todas as demais razões sejam descartadas.

A cooperação, enquanto conceito, refere-se à situação em que um conjunto de trabalhadores se concentra em um determinado espaço, executando e integrando diversas operações.²¹

Nas palavras de Marx, cooperação é "a forma de trabalho em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes mas conexos."²²

Em qualquer sociedade temos uma forma de cooperação dominante, que se manifesta nos diversos setores da produção. Em qualquer caso, há necessidade de uma repartição proporcional dos trabalhadores entre os vários setores da produção e os setores de alguma forma relacionados com ela. Difere, porém, de modo substancial, a manifestação dessa repartição em sistemas econômicos diversos e, portanto, em sociedades diversas.

A cooperação, implicando diversidade de operações e sua integração, faz emergir a direção, ou seja, a função administrativa. Esta, porém, pode ser autoritária ou democrática.

Nas sociedades caracterizadas pelo antagonismo entre as classes sociais, ou seja, nas sociedades de classes, a direção é autoritária na forma de cooperação dominante, podendo ser democrática em formas dominadas. Nas sociedades sem classes é democrática.

Em princípio, há uma função administrativa em diversas sociedades primitivas que se apresenta como democrática.²³ Igualmente, na produção mercantil simples há uma função administrativa democrática.

Os autênticos projetos socialistas estão também indissoluvelmente ligados à noção de que é possível uma função administrativa democrática, isto é, emanada da coletividade trabalhadora.

Certas comunidades históricas dos séculos XIX e XX, inspiradas em Robert Owen e Charles Fourier, principalmente, revelaram essa característica, embora

tenham tido uma curta duração, vivendo em um ambiente hostil, fundamentalmente antagônico. O mesmo é verdadeiro para as comunidades alternativas inspiradas na nova cultura dos anos 60 do século XX, algumas das quais relativamente importantes, como certas cooperativas de profissionais e de consumo e certas empresas e escolas autogeridas.²⁴

A direção de muitos movimentos sociais contemporâneos, por sua vez, tende a caracterizar-se por essa democracia interna. Isso tem sido verdadeiro para alguns movimentos de trabalhadores, mulheres, negros e homossexuais, embora com dificuldades evidentes. É verdadeiro também, em certa medida, para movimentos de massa importantes que, aliando operários e intelectuais, representam a resistência democrática contra regimes burocráticos totalitários.²⁵

Na sociedade como um todo, contudo, prevalece sempre uma função administrativa dominante, que corresponde à articulação das relações entre os agentes da produção, entre estes e o processo produtivo e as forças produtivas.

“A produção da vida, tanto a própria, através do trabalho, como a alheia, através da procriação, surge-nos agora como uma relação dupla; por um lado, como uma relação natural e, por outro, como uma relação social (social no sentido de ação conjugada de vários indivíduos, não importa em que condições, de que maneira e com que objetivo). Segue-se que um determinado modo de produção ou estágio de desenvolvimento se encontra permanentemente ligado a um modo de cooperação ou a um estado social determinado e que esse modo de cooperação é ele mesmo uma força produtiva.”²⁶

11. BUROCRACIA E COOPERAÇÃO SIMPLES

No pré-capitalismo desenvolveu-se a cooperação em grande escala, caracterizando a cooperação simples. Ela se fundava num processo de trabalho unitário, subdividido em operações. A divisão do trabalho existia apenas em sentido amplo.

O exemplo de Wakefield ilustra bem a cooperação simples. “Há numerosas operações de natureza tão simples que não permitem sua decomposição em partes, mas que não podem ser realizadas sem a cooperação de muitas mãos. Está, neste caso, carregar um grande tronco de árvore para um vagão (...) em suma, tudo o que não pode ser feito se não houver a cooperação simultânea de muitas mãos na execução do mesmo ato individual.”²⁷

A cooperação simples é típica de certas sociedades como as do Egito antigo, da China antiga, da Mesopotâmia, da Índia antiga e do Peru pré-colombiano. A cooperação simples conviveu com a economia estatal. Nessas sociedades, o Estado era o único proprietário da terra. Era, por sua vez, controlado por uma burocracia que o detinha como se fosse sua propriedade privada. Essa característica torna inteligível a noção de burocracia patrimonial.²⁸ A burocracia controlava as comunidades, delas extraía o imposto e nelas intervinha, justificando sua dominação pela regulação das águas do rio. A regulação garantia a irrigação, que, por seu tur-

no, garantia a sobrevivência das comunidades, por si só incapazes de realizar as obras vultosas de infra-estrutura necessárias a sua sobrevivência.²⁹

A burocracia patrimonial distingue-se em muitos aspectos da burocracia capitalista. Na China antiga, ela pressupunha o saber geral, que incluía a capacidade caligráfica e a perfeição estilística obtidas através de um processo continuado de educação formal, que valorizava a doutrina, o tempo, o espaço, o comando e a disciplina.³⁰ A formação do burocrata chinês correspondia à noção do homem como fim em si mesmo, ideal presente na filosofia de Confúcio.

O mandarinato é um tipo de dominação absolutamente correspondente a um ordenamento social baseado na subordinação dos mais novos aos mais velhos, dos filhos ao pai, dos funcionários inferiores aos superiores.

A partir da dinastia Tang, os burocratas eram recrutados entre os jovens com formação em altos estudos clássicos. Teoricamente, tanto o filho do camponês quanto o filho do imperador poderiam tornar-se burocratas. Estavam excluídos apenas os filhos de atores, prostitutas e barqueiros. Na verdade, porém, só os filhos dos mais ricos podiam permitir-se os demorados estudos clássicos requeridos. Esse sistema manteve-se por 1.332 anos.³¹

Acompanhando-se a história milenar da sociedade chinesa, percebe-se com alguma surpresa a estabilidade e a perseverança do fenômeno ao qual se pode chamar burocratismo, cuja expressão mais transparente é a continuidade jamais interrompida de uma elite dirigente de funcionários letrados.

O que caracteriza esse grupo social é sobretudo o contraste que se observa entre a insegurança e a precariedade de vida e destino de seus membros tomados individualmente e a continuidade tranqüila, a perenidade da existência do grupo.

São, antes de mais nada, a propriedade e os ordenados, bem como as formas de pensamento e de comportamento, que se traduzem no estilo de vida e na visão de mundo invariáveis, que favorecem sua caracterização como classe social, muito embora o monopólio da instrução, a noção de honra, a oposição entre sua erudição e a massa iletrada lembrem também aspectos de casta.³²

As funções dos burocratas chineses, embora nunca imediatamente produtivas, garantiam a manutenção da produção, na medida em que organizavam a mão-de-obra e dirigiam as grandes obras, de forma muito semelhante ao que ocorria no Egito antigo e em outras civilizações hidráulicas.

Também se observa claramente o caráter político dessas funções, cujo refinamento máximo para seu desempenho consistia na arte de manipulação.

Não menos característicos do comportamento da elite burocrática chinesa eram o totalitarismo e a corrupção. Mal pagos, devendo viver de seus ordenados e obedecendo fielmente a seus superiores, esses funcionários acabavam por obter da sociedade o que o Estado lhes recusava.³³

12. BUROCRACIA E COOPERAÇÃO DA MANUFATURA

O saber especializado, valorizado na burocracia capitalista, relaciona-se com a divisão de trabalho parcelar, a especialização de tarefas, a produção da mais-valia.

É bem verdade que, nos séculos VII e XI, o Estado chinês experimentou um sistema administrativo com funcionários especializados, em lugar daqueles de formação humanista. Isto foi no entanto passageiro, voltando-se logo ao velho sistema.³⁴

De qualquer modo, a essência do sistema burocrático e do despotismo que lhe é inerente permanece sempre, seja no modelo do saber geral, seja no modelo do saber especializado.

É interessante que até algumas diferenças vistas por Max Weber entre o burocrata patrimonial chinês e o burocrata moderno já estão anulados pelo desenvolvimento das forças produtivas. Assim, por exemplo, enquanto o burocrata chinês era um eterno viajante, a cumprir suas funções de província em província, o burocrata moderno seria alguém fixado territorialmente. Isto seria ainda verdade no capitalismo internacional integrado?³⁵

É também curioso observar que, no plano do imaginário social, a burocracia ou até sementes de Estado sempre geraram muitos libertadores. Isto é verdade nas utopias dos séculos XIX e XX, é verdade entre os tupi-guaranis³⁶ e é verdade entre os antigos chineses.

Sun Chia Ching e Luo Si Wei relatam o mito de Fu-Xi, que se inicia com o seguinte trecho: "No noroeste da China, a muitas milhas de distância existia um país chamado Hua-Xu-Xi onde reinava a felicidade. Não havia ali governo constituído e nem sequer a liderança de um chefe. Seu povo não possuía ambições ou desejos, tampouco inclinações. Viviam em estado natural e sua vida era longa. Percebiam através da neblina. O trovão não os ensurdecia, não afundavam na água e não se queimavam no fogo. Além disso deslocavam-se livremente pelo espaço. Habitavam a terra em condição divina".³⁷

De qualquer forma, porém, a burocracia capitalista possui diversas especificidades e sua gênese deve ser procurada na cooperação manufatureira, constituindo-se em fenômeno que ocorrerá somente como resultado da passagem do pré-capitalismo para o capitalismo.

Entretanto, a fase de passagem caracterizou-se por um nível muito baixo de desenvolvimento das forças produtivas e da divisão do trabalho.

No período, havia milhares de pequenos produtores que vendiam seus produtos para sobreviver. A propriedade dos meios de produção, extremamente diluída na sociedade, fundava-se no trabalhador individual.

A pequena produção mercantil era limitada pelas dimensões do mercado. Paulatinamente surgiram os comerciantes, os usurários e os banqueiros. Surgiram os empresários que compravam o produto para vendê-lo com lucro. Pouco a pouco, o valor de troca foi-se sobrepondo ao valor de uso.

Na produção mercantil simples, alguns traços do capitalismo já se fazem presentes. Os trabalhadores perdem progressivamente o controle de suas relações sociais.

Em pouco tempo já não se saberia mais a quantidade de produtos a enviar ao mercado, bem como se satisfariam ou não a uma necessidade real, se seriam ou não comercializáveis.

Tornam-se pequenos produtores indiferentes entre si, o que caracteriza a anarquia da produção. O controle do produto vai passando para as mãos do intermediário, que financia o produtor e compra seu produto. Vai-se firmando o *putting-out system*, o sistema domiciliário.³⁸

Na produção mercantil simples, o produtor era proprietário dos meios de produção. Arruinados pela concorrência, perderam essa propriedade e com ela o controle sobre o produto e em breve sobre a produção. Submeteram-se aos empresários.³⁹

Esses empresários constituem um fenômeno típico do crescimento da importância das cidades medievais, como conseqüência direta da expansão do comércio marítimo.

Inicialmente, são as cidades italianas que desempenham o papel de empório entre Oriente e Ocidente, de modo semelhante ao que significam as cidades dos Países Baixos para as relações entre a região mediterrânea e o norte da Europa.

Na cidade de Florença, os ofícios eram classificados em artes maiores, artes médias e artes menores. As artes maiores referem-se aos comerciantes que vendem e arrematam fazendas exóticas e negociam com especiarias.

A atividade dos banqueiros e cambistas experimenta grande expansão com as remessas de metais preciosos, com os seguros e as finanças públicas, além da arrecadação dos rendimentos da Igreja.

Bruges, Liège, Gand, Bruxelas, Donai e Ypres constituem-se em importantíssimos entrepostos comerciais. Nas cidades italianas os empresários compram lã no exterior e fazem-na ser trabalhada por uma infinidade de artesãos. O produto desse trabalho é em geral vendido fora da cidade.

Grandes consumidores dos produtos de luxo desses comerciantes são as cortes principescas. Em Avignon, à volta do papa, reúnem-se nobres e damas galantes sequeiros de seus produtos.

Essa corte configura-se como uma evolução natural daquelas existentes nas cidades episcopais dos Países Baixos e prepara terreno para o extraordinário tamanho e luxo da corte de Francisco I na França.⁴⁰

Esses empresários, que já empregavam viajantes e contadores, em pouco tempo reúnem os artesãos num mesmo espaço onde se torna possível o controle de seu tempo e ritmo de trabalho. Surge dessa forma a manufatura.

A manufatura foi a primeira forma de cooperação capitalista. Inaugurou um sistema que no plano econômico se baseia na cooperação generalizada e no trabalhador coletivo.

"O mecanismo específico do período manufatureiro é o trabalhador coletivo, constituído de muitos trabalhadores parciais. As diferentes operações, executadas sucessivamente pelo produtor de uma mercadoria e que entrelaçam no conjunto de seu processo de trabalho, apresentam-lhe exigências diversas. Numa ele tende a desenvolver mais força; noutra mais destreza; nu-

ma terceira, atenção mais concentrada, etc., e o mesmo indivíduo não possui no mesmo grau essas qualidades. Depois de separar, tornar independente e isolar essas diversas operações, são os trabalhadores separados, segundo suas qualidades dominantes. Se suas peculiaridades naturais constituem a base em que se implanta a divisão de trabalho, desenvolve a manufatura, uma vez introduzida, forças de trabalho que por sua natureza só são aptas para funções especiais, limitadas. O trabalhador coletivo passa a possuir então todas as qualidades produtivas no mesmo grau elevado de virtuosidade e as depende ao mesmo tempo, da maneira mais econômica, individualizando todos os seus órgãos em trabalhadores especiais, ou em grupos de trabalho aplicados exclusivamente em funções específicas.⁴¹

Esse processo implica um sistema forte de funções integradoras, que tratam do planejamento, da coordenação e do controle da mão-de-obra.

A cooperação manufatureira se caracteriza pela nítida separação entre trabalho manual e trabalho intelectual, e pela divisão parcelar do trabalho que substitui o ofício.⁴² Dá-se nela a separação entre produtores e meios de produção.

Todavia, é central na manufatura o fato de o trabalho ser manual, ou seja, efetivamente executado pelos trabalhadores, o que torna a eficiência do conjunto significativamente mais baixa do que ocorre na indústria.

De qualquer forma, “pela análise e decomposição do ofício manual, a especialização dos instrumentos, a formação de operários parcelares e o seu agrupamento num mecanismo de conjunto, a divisão manufatureira cria a diferenciação qualitativa e a proporcionalidade quantitativa dos processos sociais de produção. Esta particular organização do trabalho aumenta as suas forças produtivas. A divisão do trabalho, na sua forma capitalista — e nas bases históricas dadas, não poderia assumir nenhuma outra forma — não é mais do que um método particular de produzir mais-valia relativa onde, à custa do trabalhador, aumenta o rendimento do capital, aquilo a que se chama riqueza social. À custa do trabalhador individual, desenvolve a força coletiva do trabalho para o capitalista. Cria circunstâncias novas que asseguram a dominação do capital sobre o trabalho. Apresenta-se, portanto, como um progresso histórico, uma fase necessária na formação econômica da sociedade e como um meio civilizado e requintado de exploração.”⁴³

A manufatura em si já caracteriza as principais dimensões do capitalismo não apenas no plano econômico, mas também no plano político, no plano ideológico e no plano administrativo.

No plano político, o capitalismo irá manifestar-se na democracia burguesa em seus diferentes matizes. No plano ideológico, na subjetividade massiva, isto é, em valores que se traduzem em formas de pensar e de agir aparentemente múltiplas, mas únicas e dominantes em essência, às quais repugna a singularidade que por todos os meios reprime. Essa subjetividade é imposta em bloco à sociedade através das sedutoras imagens do consumo.⁴⁴ No plano administrativo, o capitalismo irá expressar-se numa primeira fase em hierarquias burocráticas e monocráticas múltiplas.

No plano externo à unidade produtiva, é seu pressuposto a existência de classes sociais, que correspondem, por um lado, aos controladores dos meios de produção e, por outro, àqueles que, separados da propriedade desses meios, são levados a vender sua força de trabalho.

No plano interno à unidade de produção, cria-se a relação autoritária entre capital e trabalho e a subordinação do segundo ao primeiro, que, na prática, corresponde à subordinação da execução à direção, do trabalho manual ao intelectual, o que torna a administração essencialmente autoritária na burocracia manufatureira.

A manufatura já implica funções diversas que são hierarquizadas. Essa hierarquia de funções implica por sua vez hierarquização da mão-de-obra.

Em consonância com essa hierarquização, desenvolvem-se técnicas de organização que objetivam manter a continuidade e a conexão entre as partes do trabalho total.

São herdeiras diretas da burocracia manufatureira certas burocracias de pessoal dos tempos atuais. Em geral as encontramos em certas organizações empresariais e em muitas organizações educacionais e, especialmente, nos setores mais tradicionais da administração pública.

Os principais traços das burocracias de pessoal contemporâneas são os níveis comparativamente baixos de estruturação das diversas atividades, os altos níveis de concentração de autoridade e os altos níveis de controle de linha do fluxo de trabalho.⁴⁵

13. ESCOLAS E BUROCRACIAS DE PESSOAL

O fato de muitas organizações públicas e educacionais serem de fato burocracias de pessoal é uma das razões pelas quais a teoria das organizações convencionais tem tido dificuldades em analisá-las.

O motivo refere-se ao fato de essa teoria responder a uma fase mais avançada das organizações empresariais que, com frequência, apresentam traços sem paralelo claro nas organizações públicas e educacionais.

Dessa forma não deve causar surpresa a constatação de Gross, em seu trabalho sobre educação, de que o estudo sistemático da escola enquanto organização está ainda por ser feito. Embora a conclusão de Gross seja de 1956, isto ainda parece verdadeiro.⁴⁶

Entretanto, o fato não passa despercebido a alguns funcionalistas norte-americanos como Amitai Etzioni, especialmente em sua análise daquilo que chama organizações normativas.

Para Etzioni, as organizações educacionais são organizações normativas, isto é, caracterizadas pelo poder normativo como principal fonte de controle sobre a maioria dos participantes dos níveis inferiores e pelo seu alto engajamento. Mas elas não constituem um tipo puro de organizações normativas, porque se utilizam da coerção como fonte secundária de consentimento. São controles de prestígio, tais como títulos, elogios e honrarias, a influência pessoal do professor, as chamadas à sala do diretor, as repreensões e o sarcasmo, as reações e outros instrumentos que visam ao engajamento moral do aluno. Entretanto, a coerção se faz pre-

sente em diversos desses mecanismos, especialmente quando sublinham a disciplina.

Pesquisas realizadas nos EUA demonstram que os controles normativos são atualmente os mais frequentes, seja na escola elementar, seja na escola de nível médio. Entretanto, cerca de 46% das medidas de controle encontradas se referem a tratamentos coercitivos que incluem exigências de retratação, uso do sarcasmo, reprimendas, ridicularizações e outras medidas do mesmo tipo. Se é verdade que raríssimas são as escolas que usam atualmente os castigos físicos, as chamadas ao gabinete do diretor, a retirada de privilégios e as reprimendas continuam relativamente frequentes.

De forma talvez um tanto mecânica, Etzioni relaciona o controle normativo com o alto engajamento e o controle pela coerção com a orientação alienada para com a instituição. Mesmo que o tratamento dado à questão pelo autor possa ser objeto de restrições, ele não deixa de revelar argúcia. Assim, a prisão é um caso puro de controle pela coerção, da mesma forma que a ordem religiosa se configura como tipo puro de controle simbólico ou normativo.

Nessa forma de ver a questão, a escola se situa num ponto intermediário, onde o normativo convida ao engajamento e o coercitivo, à alienação. Etzioni assume, entretanto, que nos EUA prevalece o engajamento, muito embora as escolas estejam longe de se constituir em organizações voluntárias. Apesar disso, o grau de alienação é relativamente alto se comparado com outras organizações normativas. Com frequência, confunde-se alienação com indisciplina. Isto não é necessariamente verdadeiro. A alienação pode-se expressar em devaneios, absenteísmo, mau desempenho escolar e outras formas de vivência do mundo da escola.

Etzioni observa também que as medidas disciplinares são especialmente fortes nos colégios militares, nas escolas técnicas e nas escolas especiais para delinquentes. Nota ainda que o padrão coercivo é utilizado de forma extraordinariamente mais branda nos cursos universitários de graduação, desaparecendo quase totalmente nos cursos de pós-graduação.⁴⁷

Entretanto o controle também pode ser realizado no plano simbólico. A ausência ou quase ausência da utilização do controle coercitivo não significa de forma alguma ausência de exercício do poder disciplinar. De resto, a burocracia de pessoal é terreno fértil para o estudo do poder disciplinar.

14. A QUESTÃO DA REPRESENTAÇÃO

O legado autoritário e o legado liberal constituem uma base contraditória das burocracias contemporâneas. Especialmente autoritária, a burocracia foi obrigada a assumir paulatinamente uma fachada de representatividade.

Dessa forma, a burocracia se justifica como a serviço da coletividade, que por sua vez vai-se organizando na tentativa de controlá-la.

A idéia de que os burocratas são funcionários do povo é bastante antiga e se confunde com a noção vaga de uma representatividade do aparelho administrativo em face dos administrados. Essa noção de representação, criticada especialmente pelos socialistas libertários do

século passado, baseia-se na verdade de uma instituição de caráter medieval, preservada e fortalecida na sociedade capitalista, sob a forma de democracia burguesa.

Se é verdade que com frequência os chefes nomeados do Estado, da empresa ou da escola se consideram representantes de pleno direito de seus subordinados, isto é particularmente visível no caso dos chefes eleitos dos partidos políticos e dos sindicatos. É assim que os trabalhadores criam seus novos senhores, no afã de libertação do jogo capitalista. A luta pela sociedade socialista, e portanto igualitária, passa pela formação de organizações, que lembram em tudo burocracias de pessoal, as quais, por definição, criam ou reproduzem a desigualdade.

Na ausência de outros modelos de organização, é extraordinariamente freqüente a opção burocrática como forma de luta contra a classe dirigente. Dessa forma, os partidos políticos de vanguarda, bem como os sindicatos de trabalhadores são vistos como única via eficiente de resistência.

Entretanto, a organização burocrática implica uma "procuração" a chefes, que são formalmente representantes de uma determinada coletividade. A questão do caráter meramente formal da representação relaciona-se com a complexidade da luta econômica, política e ideológica travada pelos dirigentes partidários e sindicais. Esses dirigentes transformam-se rapidamente em técnicos especializados em assuntos que fogem ao conhecimento médio dos trabalhadores.

A especialização dos dirigentes leva à concentração da decisão nas mãos do aparato burocrático, cuja independência com relação aos dirigidos caminha tendencialmente para a oligarquia.

A razão do poder passa a orientar as ações dos burocratas de partido — especialistas de expurgos e outras "jóias democráticas" — e de sindicato que, mal é alcançada a direção, passam a agir no sentido de consolidar e reforçar suas posições.

O modelo burocrático das organizações que lutam formalmente pela burocracia exhibe, por essa razão, a incoerência básica de adotar eleições indiretas em seu interior, ao mesmo tempo em que se defendem com vigor as eleições diretas a nível de sociedade global.⁴⁸

Além disso, os cargos eletivos transformam-se de fato em cargos vitalícios, compondo-se uma camada burocrática que decide em seu interior, segundo uma lógica própria e baseada em informações de que os dirigidos não dispõem. A oligarquia burocrática do partido e do sindicato defende-se assim da crítica, na medida em que os insucessos podem ser sempre justificados por fatores externos imprevisíveis.

Importante para os burocratas do partido e do sindicato é manter a qualquer preço a crença em sua competência, de forma idêntica ao que ocorre na empresa privada, no Estado e na universidade. Para tanto, de especialistas em campos delimitados do conhecimento, transformam-se em especialistas na arte da manipulação da informação e das pessoas, controlando assembleias e procedimentos administrativos, bem como tentando controlar a imprensa.⁴⁹

O burocrata capitalista, vincule-se eles às organizações burocráticas que se assumem como do sistema, ou às que se mascaram como contra o sistema, é estrutu-

ralmente um manipulador, não menos que o antigo burocrata da China clássica.

No esforço cotidiano pela manutenção e expansão do poder, o burocrata defende-se dos aspirantes às posições dirigentes. Em princípio um aspirante é uma ameaça. Especialmente ameaçador é o aspirante competente. Por essa razão, é comum a opção pelos médios, salvo em casos de demonstrações seguidas de submissão à oligarquia por parte dos aspirantes competentes.

Os rituais de passagem nas organizações burocráticas implicam demonstrações de submissão que devem representar a garantia de que o aspirante ao grupo não o ameaçará, mas, ao contrário, contribuirá para sua perpetuação. Com frequência, a admissão de novos membros passa também pelo nepotismo, que garante que laços externos à organização, presos ao ordenamento social da família ou do grupo de amizade, contribuam para a reprodução ampliada da oligarquia organizacional.⁵⁰

Contudo, não se pode afirmar que os partidos políticos de vanguarda e os sindicatos de trabalhadores tão somente participem do modo de produção dominante. É preciso ficar claro que seu papel é duplo e que sua total cooptação pela classe dirigente implicaria sua completa descaracterização e muito possivelmente seu desaparecimento. A classe trabalhadora, bem como outros grupos sociais oprimidos, só sustenta essas organizações na medida em que elas permaneçam na oposição, por frágil que seja essa oposição. Acreditar, porém, que tais organizações sejam em si revolucionárias é ignorar a natureza do fenômeno burocrático.

A maioria dos críticos da burocracia percebe, em graus diversos, esse problema. Todavia, as suas filiações ideológicas os levam a tratar a questão de formas muito variadas.

Assim, a crítica de fundamento trotskista, embora signifique um avanço com relação à postura stalinista, não ultrapassa determinados limites.⁵¹ Esses limites, a meu ver, relacionam-se com uma idealização da classe operária, vista como dotada de uma "pureza" sobre-humana, impensável em grupos sociais quaisquer que sejam.

Da mesma forma, entendo que o trotskismo é incapaz de perceber a natureza de classe da burocracia. A burocracia tem suas origens na organização da produção, na divisão técnica e social do trabalho. Ela se vincula estruturalmente ao desenvolvimento do capitalismo, embora suas origens sejam pré-capitalistas. Não se trata, portanto, de uma deformação ou de um aspecto secundário, mas de um fenômeno central. A compreensão da gênese do capitalismo de Estado parece de fato fundamental para a compreensão da burocracia enquanto classe social.

Entretanto, não são apenas certas ideologias de esquerda vinculadas a partidos que negam a natureza de classe da burocracia. Também o fazem, de forma exemplar, as ideologias de direita vinculadas à empresa e ao Estado capitalista.

É assim que a teoria das organizações convencional, responda ela por esse nome ou por qualquer outro, co-

mo teoria geral da administração, ciência administrativa, sociologia das organizações, psicologia social das organizações etc., tende a ver a burocracia como sistema administrativo desvinculado da política.

Entretanto, a burocracia não se apresenta apenas como sistema de execução, ela é de fato, em todos os sentidos, um sistema de direção e execução.⁵² Isto é observável em diversos momentos e situações presentes no usualmente chamado mundo ocidental e no Terceiro Mundo e observável, de modo transparente, nas formações sociais do tipo soviético ou chinês contemporâneo.

Enquanto ideologia de uma classe social em ascensão, porém, a teoria das organizações convencional oculta o projeto hegemônico da classe e nega sua própria condição de classe.

A visão dessa teoria é a visão que os gestores têm de suas organizações, que desde muito cedo servem a seu projeto de poder. Sem dúvida, a burocracia capitalista difere da patrimonial. Tem como ela, porém, o mesmo compromisso com o poder. O fortalecimento do Estado, da empresa, a reprodução via sistema escolar são dados de uma mesma lógica, vinculada ao desenvolvimento do capitalismo e, portanto, a um estado da economia e da técnica.

¹ Lefort, Claude. *Qués es la burocracia?* Paris, Ruedo Ibérico, 1970. p. 250.

² Rosenberg, Hans. *Bureaucracy, aristocracy and autocracy; the Prussian experience, 1660-1815.* Cambridge, Harvard University Press, 1968. p. 2.

³ Ver: Brecht, Arnold. How bureaucracies develop and function. *The annals of the American Academy of Political and Social Science.* 1954. p. 2.

⁴ Ver: Sfez, Lucien. *L'enfer et le paradis; critique de la théologie politique.* Paris, Presses Universitaires de France, 1978.

⁵ Ver: Rosenberg, Hans. op. cit. p. 5-25.

⁶ Ver: Lalumière, Pierre. *Institutions administratives françaises.* Paris, Institut International d'Administration Publique, 1971/1972. mimeogr.; Demichelet, A. & Lalumière, P. *Le droit public.* Paris, Que sais-je? 1969; Debbasch, Charles. *Institutions administratives.* Paris, LGDS, 1971; Kornprobst, B. *Les pouvoirs publics.* Paris, Scodel, 1970.

⁷ Ver: Rosenberg, Hans. op. cit. p. 227; Vermsil, Edmond. *The German scene; social, political, cultural — 1890 to the present days.* London, George G. Harrap, 1956.

- 8 Ver: Marx, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Lisboa, Presença, s.d.
- 9 Ver: Marx, Karl. op. cit.; Lefort, Claude. op. cit. p. 229-32; Krygier, Martin. Saint-Simon, Marx and the non-governed society. In: Brown, Robert; Kamenka, Eugene; Krygier, Martin & Tay, Alice Erh-Soon. *Bureaucracy; the career of a concept*. London, Edward Arnold, 1974; Mouzelis, Nicos. *Organization and bureaucracy; an analysis of modern theories*. Chicago, Aldine, 1972.
- 10 Ver: Goffman, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Perspectiva, 1974.
- 11 Ver: Marx, Karl. *O 18 Brumário e cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
- 12 Ver: Garcia, Alejandro Nieto. *La burocracia*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976. El pensamiento burocrático. p. 282-4.
- 13 Ver: Birnbaum, Pierre. *Les sommets de l'Etat; essai sur l'élite du pouvoir en France*. Paris, Seuil, 1977.
- 14 Ver: Cardan, Paul. Le mouvement révolutionnaire sous le capitalisme moderne. *Socialisme ou Barbarie*, n. 32. Apud Lapassade, Georges. *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1974.
- 15 Ver: Jaques, Elliott. *A general theory of bureaucracy*. London, Heinemann, 1976.
- 16 Ver: Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas. *The social construction of reality; a treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, Doubleday, Anchor, 1967. p. 61-89; Berger, Peter; Berger, Brigitte & Kellner, Hansfried. *The homeless mind; modernization and consciousness*. New York, Random, 1974. p. 47; Schutz, Alfred. *The phenomenology of the social world*. Evanston, Northwestern University Press, 1967. p. 202-5.
- 17 Ver: Pagés, Max et alii. *L'emprise de l'organisation*. Paris, Presses Universitaires de France, 1979; Hummel, Ralph P. *The bureaucracy experience*. New York, St. Martins Press, 1977. cap. 1.
- 18 Ver: Lobrot, Michel. *A pedagogia institucional*. Lisboa, Iniciativas Editoriais, 1973. cap. III.
- 19 Ver: Bourdieu, Pierre. Les categories de l'entendement professoral. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, 3, mai 1975.
- 20 Ver: Tragtenberg, Maurício. *Delinquência acadêmica; o poder sem saber e o saber sem poder*. São Paulo, Rumo, 1979. III. Administração, poder e ideologia.
- 21 Ver: Palma, Armando de. La organización capitalista del trabajo en *El Capital* de Marx. In: *La división capitalista del trabajo*. México, Pasado y Presente, 1977.
- 22 Marx, Karl. *O capital*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975. livro 1. p. 374.
- 23 Ver: Clastres, Pierre. *A sociedade contra o Estado*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1978.
- 24 Ver: Diener, Ingolf & Supp, Eckhard. *Ils vivent autrement*. Paris, Stock, 1982.
- 25 Ver: Potel, Jean-Yves, (récits recuillis par). *Gdansk, la memoire ouvrière; 1970-1980*. Paris, Maspero, 1982.
- 26 Marx, Karl & Engels, Friedrich. *A ideologia alemã*. Lisboa, Presença, 1976. p. 35.
- 27 Wakefield, E.G. *A view of the art of colonization*. London, 1894. Aput Marx, Karl. *O capital*. cit. p. 374.
- 28 Ver: Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- 29 Ver: Tragtenberg, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo, Ática, 1974.
- 30 Ver: Tse, Sun. *Les treize articles*. Paris, L'Impensé Radical, 1971.
- 31 Ver: Suyn, Han. *China no ano 2001*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968; Motta, Fernando C. Prestes. *O racionalismo capitalista e a evolução da empresa brasileira*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Fundação Getulio Vargas, EAESP, 1969.
- 32 Ver: Balasz, Etienne. *La bureaucratie céleste; recherche sur l'économie et la société de la Chine traditionnelle*. Paris, Gallimard, 1968. p. 18.
- 33 Id. *ibid.* p. 21.
- 34 Ver: Weber, Max. *Historia económica general*. México, Fondo de Cultura Económica, 1961. cap. 4. § 8, A.
- 35 Id. *ibid.*
- 36 Ver: Clastres, Hélène. *Terra sem mal*. São Paulo, Brasiliense, 1978.
- 37 Ver: Ching, Sun Chia & Wei, Luo Si. *China; lendas e mitos*. São Paulo, Roswithakempff, 1984.
- 38 Ver: Tragtenberg, Maurício. *A delinquência acadêmica... cit.*
- 39 Ver: Marglin, Stephen. Origens e funções do parcelamento de tarefas. In: *Divisão social do trabalho, ciência, técnica e modo de produção capitalista*. Porto, Escorpião, 1974.
- 40 Ver: Sombart, Werner. *Lujo y capitalismo*. Buenos Aires, Dávolo, 1968.
- 41 Marx, Karl. *O capital*. cit. livro 1. v. I. p. 400.
- 42 Ver: Braverman, Harry. *Trabalho e capital monopolista; a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- 43 Marx, Karl. A manufatura. In: Diversos. *Divisão social do trabalho... cit.* p. 232.
- 44 Ver: Guattari, Felix. *Lá révolution moleculaire*. Fontanay-sous-Bois, Encres, Rechercher, 1977.
- 45 Ver: Pugh, D.S.; Hickson, D.J.; Hinings, C.R. & Turner, C. The context of organization structures. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, 1, v. 14, mar. 1969.
- 46 Ver: Gross, N. Sociology of education, 1945-1955. In: Zetterberg, H.L., ed. *Sociology in the United States of America; a trend report*. Paris, Unesco, 1956. p. 62-7.
- 47 Ver: Etzioni, Amitai. *A comparative analysis of complex organizations*. New York, Glencoe, Free Press, 1966. p. 72-89.
- 48 Ver: Michels, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo, Senzala, 1968; Faria, José Henrique de. *A questão do autoritarismo nas organizações; contribuição à crítica da teoria geral da administração*. Curitiba, s.d. mimeogr. p. 95-7.
- 49 Ver: Michels, Robert. op. cit.; Faria, José Henrique de. op. cit. p. 97-9.
- 50 Ver: Michels, Robert. op. cit.; Faria, José Henrique de. op. cit. p. 100-3.
- 51 Ver: Mandel, Ernest. *La burocracia*. Buenos Aires, Schapire, 1973.
- 52 Ver: García, Manuel Pelayo. *Burocracia y tecnocracia*. Madrid, Alianza Universidad, 1974. p. 20.