

O FENÔMENO BUROCRÁTICO E A UNIVERSALIZAÇÃO DE DIREITOS*

Rodrigo de Souza Filho**

RESUMO

Este trabalho discute, a partir de Hegel, Marx, Weber, Gramsci e Lênin, a possibilidade e os limites da burocracia se efetivar como uma ordem administrativa pública voltada para a ampliação de direitos. A partir dessa reflexão, são levantadas as determinações que devem ser reforçadas e aquelas que devem ser controladas para que se fortaleça a tendência da burocracia operar naquela perspectiva. Finalizando o trabalho, busca-se mostrar a necessidade de, na conjuntura de ofensiva neoliberal, lutarmos para a estruturação burocrática como condição para o desenvolvimento de ações públicas voltadas para a ampliação de direitos.

Palavras-chave: administração pública, burocracia.

ABSTRACT

This work discusses, the possibility and the limits of the bureaucracy to effectively become a public administrative order directed toward the magnifying of rights, based on a reflection of the writings of Hegel, Marx, Weber, Gramsci and Lênin. Based on this, we examine the determinations that must be strengthened, and those that must be controlled, to fortify the trend of the bureaucracy to operate in that perspective. In concluding, we sought to show the need, in the offensive neoliberal setting, to fight for structuring of the bureaucracy condition for the development of public actions directed toward the magnifying of rights.

Key words: public administrative, bureaucracy.

A FUNÇÃO DA BUROCRACIA NO ESTADO

Refletir sobre o fenômeno burocrático requer resgatar a concepção de Hegel sobre burocracia, na medida em que foi este autor alemão quem primeiro formulou teoricamente as bases deste fenômeno. Por outro lado, é essencial retomar a análise weberiana sobre a burocracia e o desenvolvimento do capitalismo, visto que essa retomada possibilita identificar categorias imprescindíveis para decodificar o fenômeno em pauta. Esse movimento de resgate da formulação desses autores sobre o tema será tratado a partir de produções marxianas e marxistas, visando um aprofundamento crítico-dialético necessário para estruturar a base dos fundamentos teórico-políticos da burocracia.

Antes de iniciarmos a reflexão sobre a burocracia gostaríamos de deixar claro que nossa abordagem sobre o tema procurará fugir da tentação de defendê-la entusiasticamente, ou de atacá-la enfurecidamente. Evitaremos, portanto, que nossa concepção seja enquadrada,

conforme Guerreiro Ramos (1983) propõe, como conceito positivo ou como conceito negativo da burocracia¹.

Neste sentido, ao analisarmos criticamente as determinações da burocracia, buscaremos captar as categorias que efetivamente correspondam ao fenômeno e que estão presente nas obras de Hegel e Weber. Em relação a Marx e à tradição marxista, o tratamento não será diferente.

Isto posto, consideramos que podemos iniciar nossa reflexão, a partir de Hegel (1997). O filósofo alemão identificará a burocracia, apesar de não usar esse termo, como a classe universal, aquela que se ocupa dos “interesses gerais da vida social”.

A burocracia, sendo um dos componentes da materialidade do Estado - instituição no capitalismo capaz de atender interesses de camadas não dominantes -, expressa, também, as contradições presentes no Estado. Portanto, diferentemente do que Hegel apontava, ela não se efetiva como uma classe universal.

A burocracia, por um lado, é a responsável por viabilizar, manter, conservar a ordem social capitalista e, dessa forma, garantir os interesses da classe dominante. Por outro lado, ela também implementa as ações do Estado destinadas ao atendimento de interesses das classes dominadas, na perspectiva de manter a ordem da propriedade privada/liberdade, garantindo, porém, o Bem. Por isso a aparência de classe universal. Pois, numa perspectiva que não encontra saída estrutural para a sociedade, como é no caso da concepção hegeliana, a classe universal é aquela que permite a realização de interesses das classes antagônicas, não sendo, portanto, uma classe voltada para “os interesses gerais”.

Dando continuidade a sua caracterização da burocracia, o filósofo alemão, ao tratar do poder do governo (1997: 266-272), mostra que assim como a sociedade civil é o campo da disputa dos interesses individuais de todos contra todos, o governo é o espaço onde se expressa a luta entre os interesses particulares e o interesse geral. Dessa forma, a tarefa de garantir

* Esse artigo foi elaborado com base no Capítulo I da Tese de Doutorado: Souza Filho, Rodrigo (2006). “Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira”. Rio de Janeiro, PPGESS/UFRJ.

** Professor na Faculdade de Serviço Social/UFJF e Escola de Serviço Social/UFRJ; doutor em Serviço Social/ESS/UFRJ; e-mail: rodrigofilho@ig.com.br.

¹ Guerreiro Ramos classifica os conceitos sobre a burocracia como sendo negativos (interpretação de Robert Michels, L. von Mises, Mannheim, Merton, Selznick e Crozier, além dos escritores marxistas) ou como sendo positivos (Weber e Eisenstadt).

a conservação do interesse geral do Estado e da legalidade entre os direitos particulares, a redução destes àqueles exigem uma vigilância por representantes do poder governamental, por **funcionários executivos** e também por autoridades mais elevadas com poder deliberativo, portanto colegialmente organizada (HEGEL, 1997: 266-267 – negrito nosso).

Aqui Hegel apresenta a determinação central do servidor, qual seja: garantir o interesse geral do Estado frente aos interesses particulares. A burocracia, portanto, é um instrumento do governo com responsabilidade de Estado para garantir o interesse geral frente aos interesses particulares apresentados pelas corporações.

Marx, em sua glosa da *Filosofia do Direito*, mostra que na verdade não se trata da garantia do interesse geral frente a interesses particulares, mas sim da garantia de determinados interesses particulares frente a outros interesses particulares.

Marx destaca que a burocracia age como uma corporação do Estado ao enfrentar as corporações como se fossem uma burocracia da sociedade civil. Segundo o autor, “na realidade, a burocracia se contrapõe, enquanto ‘sociedade civil do Estado’ ao ‘Estado da sociedade civil’, às corporações” (MARX, 1978: 358).

Em outras palavras, a burocracia, como um dos elementos da materialidade do Estado, expressa também as contradições da sociedade de classes que exigem a existência do Estado como estrutura de dominação política. Portanto, a burocracia apresenta-se como uma das mediações entre o Estado e as classes sociais, visando a manutenção da ordem. Nesses termos, **a existência da burocracia está vinculada ao Estado e, por conseguinte, à dominação de classe**. Sendo assim, a burocracia responde a uma dada organização social que supõe a existência de dominados e dominantes, social e economicamente falando. Portanto, uma sociedade que não comporta a radicalização e o aprofundamento dos direitos. Eis, então, os limites da organização burocrática.

Entretanto, se é correto afirmar que existe um limite estrutural para burocracia atuar como instrumento de realização da ampliação radical da universalização e aprofundamento de direitos, é também correto afirmar que a burocracia como expressão do Estado capitalista, ou seja de uma sociedade dividida em classes, deve atuar administrando interesses antagônicos para manter a ordem e, nesse sentido, tem que atender a interesses das classes dominadas, como vimos anteriormente. Sendo assim, a burocracia, como estrutura administrativa, ganha relevância para processos de redução de desigualdade.

Assim, encontramos na filosofia hegeliana e na crítica marxiana a relevância e o limite da burocracia enquanto forma de organização administrativa para conduzir as ações do Estado, através do poder governativo.

Entretanto, cabe aprofundarmos as determinações centrais da burocracia para explicitarmos de forma mais concreta elementos que podem se apresentar como potencialidades ou como limites desse tipo de organização administrativa para a realização de uma finalidade voltada para ampliação de direitos sociais.

O caráter de **dominação** presente na burocracia e a **racionalidade** de sua estruturação são **determinações centrais** que merecem destaques ao analisar a burocracia. E, sem dúvida alguma, Weber é um autor indispensável para refletirmos essas questões.

BUROCRACIA E DOMINAÇÃO

Segundo o sociólogo alemão, a burocracia implica dominação na medida em que ela é uma estrutura administrativa e, para ele, toda administração é dominação pois remete à obediência (WEBER, 1999a: 32-34).

Dominação, para Weber, significa “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (WEBER, 1999a: 139). Nesses termos, Max Weber define a burocracia como sendo a forma de dominação legítima de caráter racional, a dominação legal (idem: 141).

Em outras palavras, a ordem administrativa implica dominação na medida em que é um conjunto de normas que procura regular a ação associativa, através da orientação do comportamento do quadro administrativo e dos membros em relação a associação. Ou seja, orientar o comportamento implica poder de mando e “obediência” às normas estabelecidas para atingir determinado fim.

Diferentemente de Weber, Marx enfoca a questão da dominação na sociedade não pelo caráter de “obediência” que ela evoca, mas pelo o caráter político e econômico de classe que ela possui.

Por outro lado, convém também ressaltar que Marx não despreza ou minimiza a dominação enquanto relação poder de mando-obediência, exercida pela burocracia, haja vista a sua valorização da experiência da administração da Comuna de Paris. O autor verifica naquela experiência a realização de uma República democrática: sua essência estava no fato

de ser “um *governo da classe trabalhadora*, (...) a forma política, finalmente descoberta, na qual podia ser feita a libertação da economia do trabalho” (MARX, 1984: 299).

O caráter de dominação é próprio, portanto, a toda ordem administrativa existente até então. Porém, só a administração burocrática exerce a dominação de forma racional, ancorada em parâmetros formais e legais. Ou seja, a definição de Weber de burocracia nos remete a uma forma racional de administração necessária para obter a obediência de um grupo de pessoas. Em resumo, a **burocracia** é uma **estrutura administrativa racional de dominação**.

Cabe ainda ressaltar que o fato de Weber tratar a dominação sob o ponto de vista da autoridade e da obediência não significa dizer que o sociólogo alemão relativiza os problemas advindo da dominação exercida pela burocracia.

Não é sem propósito que o autor de *Economia e Sociedade* mostra como a burocracia possui e procura manter seu poder, através da articulação entre o conhecimento técnico do especialista e o “saber oficial”², o qual transforma em “saber secreto” mediante a utilização do conceito de “segredo profissional”. Dessa forma, a burocracia busca excluir o público da análise de suas ações, sugerindo que não possuem conhecimento adequado para avaliar a ação administrativa ou alegando ser o segredo um elemento da natureza de sua função (WEBER, 1999b: 565).

O alerta weberiano sobre os perigos da burocracia, no entanto, vai além das considerações acima. O pensador alemão, ao relacionar o processo de burocratização com o processo de racionalização, conclui de maneira enfática que é um fato fundamental da sociedade moderna “o avanço irrefreável da burocratização” (WEBER, 1999b: 542).

Weber (1999b: 543), assim, nos oferece três elementos centrais para refletirmos sobre os “perigos” da burocratização para a sociedade. A questão da liberdade individual, a questão do controle da sociedade sobre a burocracia e a questão do “dirigente” da sociedade numa ordem dominada pelo “funcionário”. Nesse sentido, diferentemente do que muitos afirmam, Weber não possui uma atitude positiva, simplista e esquemática sobre a burocracia.

Até aqui, pode-se considerar, em tese, que o fato da burocracia exercer dominação administrativa e política - no sentido marxiano do termo – exige como tarefa para transformação da sociedade um movimento que articule a eliminação processual da

² Para Weber, o saber oficial é “o conhecimento somente acessível aos funcionários pelos meios do aparato oficial, dos fatos concretos que determinam suas ações” (WEBER, 1999b: 565).

dominação administrativa exercida pela burocracia, com a superação mediata da dominação de classe efetivada pela ordem burocrática, que está relacionada com o modo de produção baseado na exploração do trabalho.

Nesse sentido, as indicações weberianas podem ser úteis para a definição de estratégias mais imediatas de intervenção, desde que não se perca o horizonte da transformação da atual ordem social.

A RACIONALIDADE BUROCRÁTICA

Do ponto de vista da sociedade capitalista, numa perspectiva que pretenda-se de intervenção democrática de aprofundamento e ampliação de direitos, o problema central que se coloca é o da identidade entre os valores burocráticos e os valores capitalistas. Ou seja, até que ponto a estrutura burocrática serve apenas aos interesses da classe dominante (burguesia) e até aonde sua racionalidade é apenas instrumental, visando a ordem capitalista. A resposta a primeira questão foi dada a partir da reflexão sobre a função da burocracia no capitalismo. A segunda questão nos leva a refletir sobre a racionalidade burocrática e sua expressão material, o que faremos a partir deste momento.

O primeiro aspecto a ser observado é o fato de Weber, ao definir uma administração de caráter racional, pressupor a existência de administrações não racionais vinculadas a outros tipos de dominação legítima (dominação tradicional³ e dominação carismática⁴). Portanto, weberianamente falando, administração implica dominação (onde há administração há dominação, apesar do contrário não ser necessariamente verdadeiro, pois pode haver dominação sem a existência de quadro administrativo), porém não implica racionalidade.

³ De acordo com Weber; “Denominamos uma dominação *tradicional* quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais(...). O dominador não é um ‘superior’, mas *senhor* pessoal; seu quadro administrativo não se compõe primariamente de ‘funcionários’ mas de ‘*servidores*’ pessoais, e os dominados não são ‘membros da associação’, mas 1) ‘companheiros tradicionais’ ou 2) ‘súditos’. Não são os deveres objetivos do cargo que determinam as relações entre o quadro administrativo e o senhor: decisiva é a fidelidade pessoal de servidor” (WEBER, 1999a: 148).

⁴ A dominação carismática é a dominação baseada na “qualidade pessoal considerada extracotidiana (...) e em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanas, ou, pelo menos, extracotidianos específicos(...)” (WEBER, 1999a: 158-159). Conforme o autor explicita, o “*quadro administrativo* do senhor carismático não é um grupo de ‘funcionários profissionais’, e muito menos ainda tem formação profissional. Não é selecionado segundo critérios de dependência doméstica ou pessoal, mas segundo qualidades carismáticas (...). Não há ‘colocação’ ou ‘destituição’, nem ‘carreira’ ou ‘ascenso’, mas apenas nomeação segundo a inspiração do líder, em virtude da qualificação carismática do invocado” (WEBER, 1999a: 159-160).

Apenas a administração burocrática é uma administração racional. Por isso, Weber afirma que “só existe escolha entre ‘burocratização’ e ‘diletantização’ da administração” (WEBER, 1999a: 146).

Weber, conforme Tragtenberg sinaliza, ao não colocar em questão, em sua sociologia, a legitimidade dos fins - devido a seu posicionamento sobre o juízo de valor na ciência -, mas apenas referir-se à análise sobre os meios utilizados para atingir fins determinados⁵, identifica razão e técnica. “A técnica é a mais perfeita expressão da *razão* e a *razão* é a *técnica* do comportamento e da ação” (TRAGTENBERG, 1992: 115-116).

Assim sendo, Weber opera uma cisão da realidade entre o mundo da racionalização técnica e a área do irracionalismo que corresponde a esfera dos valores (TRAGTENBERG, 1992:116).

A racionalidade trabalhada por Weber refere-se, substantivamente, às questões relacionadas à adequação dos meios aos fins/valores definidos. A problemática da racionalidade não atinge as questões sobre a pertinência racional dos fins e valores definidos.

Como apresentado anteriormente, o conceito weberiano de burocracia é definido como a forma de dominação legítima de caráter racional. A partir da explicitação das definições de dominação e de racionalidade, referenciadas acima, podemos dizer que, para Weber, a **burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas para atingir determinados objetivos, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados.**

Dessa forma, o conceito de burocracia weberiana não explicita a relação de dominação de classe presente na burocracia (como vimos na seção sobre dominação) e nem o fim a que se propõe tal ordem administrativa.

A menção que Weber fará sobre a finalidade da burocracia é mostrar que ela é adequada e necessária ao capitalismo, contribuindo para o desenvolvimento do mesmo. No entanto, o autor não apresenta, diretamente, o capitalismo como determinação de seu conceito

⁵ Silva assinala que, segundo Weber, a ciência contribui para definir os meios mais adequados a determinados fins, indicar as previsíveis conseqüências da realização dos nossos objetivos, esclarecer a importância do que se procura atingir e ajudar a explicitar os valores relacionados aos fins desejados. “Ou seja - o único dilema a que a ciência não responde é precisamente o mais importante; que fins fixar, que valores escolher” (SILVA, 1988: 53).

de burocracia, pois trabalha com a dimensão instrumental da razão dando ênfase aos aspectos de “emprego econômico” e “adequação” na utilização dos recursos.

Para Weber, o capitalismo ao mesmo tempo que exige uma administração burocrática oferece as condições para sua existência.

O capitalismo necessita de uma “administração contínua, rigorosa, intensa e calculável”, por isso exige uma forma racional de dominação (WEBER, 1999a: 146). Por outro lado, o capitalismo possibilita, através dos recursos monetários a existência da estrutura burocrática.

Weber, quando analisa os pressupostos sociais e econômicos da burocracia, mostra que a ampliação quantitativa e, principalmente, a qualitativa das tarefas da administração intensifica-se a partir do desenvolvimento da economia monetária que tem no capitalismo seu mais alto grau de manifestação. Essas demandas para a administração vão repercutir tanto na forma de administração privada (empresa capitalista) quanto na pública (Estado).

Portanto, esta relação entre burocracia e capitalismo revela um aspecto fundamental da racionalidade burocrática. Como a racionalidade trabalhada por Weber é instrumental - emprego econômico e adequação dos meios aos fins visados -, a racionalidade atribuída à burocracia é a da utilização do pensamento, do raciocínio, na manipulação dos meios necessários para atingir um fim determinado (PARO, 2000: 55). No entanto, o fim a que se destina a burocracia não fica explícito diretamente. Mas ao desvelar as conexões entre capitalismo e burocracia, Weber explicita os fins a que serve a burocracia. Ou seja, a burocracia apresenta-se como a ordem administrativa racional para os fins da expansão capitalista.

Dessa forma, a racionalidade de fins implícita na concepção weberiana de burocracia identifica-se com a racionalidade da economia capitalista. Ou seja, uma racionalidade irracional, pois de caráter particularista, não universal, baseada na exploração do homem pelo homem, enfim, uma racionalidade não libertária, não emancipatória (PARO, 2000: 54-58).

Sendo assim, a partir da análise crítica do conceito weberiano de burocracia, devemos aprofundar a definição explicitada anteriormente e entender que a **burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e exercer o poder de classe para atingir objetivos voltados para a expansão capitalista, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação**

desses recursos aos fins visados, que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada. Consideramos que desta forma o conceito de burocracia fica completo em suas determinações essenciais.

EXPRESSÃO MATERIAL DA RACIONALIDADE BUROCRÁTICA

Consideramos como núcleo da “expressão material da racionalidade burocrática” as características concretas dessa experiência histórica de administração, sistematizada por Weber.

A racionalidade da burocracia, segundo o sociólogo alemão, está presente, principalmente, na sua **estrutura teórico-formal** e sua superioridade encontra-se no **conhecimento profissional de seus quadros** (WEBER, 1999a: 146). A burocratização é o processo racional e de especialização da administração. Diferentemente do que comumente atribui-se à burocracia e, pior, ao conceito weberiano de burocracia, ela não se configura como “um” modelo de administração racional. Para Weber, ela é “a” administração racional.

A racionalidade burocrática, segundo Weber, expressa-se através das seguintes características, enquanto um tipo puro, no que se refere à sua **estrutura**: a) Princípios das competência fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; b) Princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores; c) Baseada em documentos; d) Pressupõe, em regra, uma intensa instrução da matéria; e) Requisição do emprego da plena força de trabalho do funcionário, quando o cargo está plenamente desenvolvido, independentemente da carga horária fixada; f) Realização da administração dos funcionários de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas (WEBER, 1999b: 198 – 200).

Em relação ao poder de mando e obediência, a burocracia estrutura-se de forma que o senhor legal típico, enquanto ordena e manda, obedece à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições. Por outro lado, quem obedece, obedece às regras e não ao senhor. A obediência, nesse sentido, está vinculada às regras impessoais. (WEBER, 1999a: 142).

Em relação ao **quadro administrativo burocrático**, enquanto funcionários, a burocracia expressa-se da seguinte forma: a) São livres e obedecem às obrigações objetivas;

b) São nomeados por uma hierarquia rigorosa; c) Têm competências funcionais fixas; d) São contratados formalmente, através de seleção, segundo a qualificação profissional, avaliada mediante prova e certificada através de diploma; e) São remunerados com salários em dinheiro; f) Exercem o cargo como profissão única e principal; g) Têm perspectiva de uma carreira; h) Trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo; i) Estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. (WEBER, 1999a: 144).

São essas características, tanto da estrutura quanto do quadro administrativo, que fazem da burocracia uma administração com características de racionalidade, que vem responder a determinadas tarefas que crescem quantitativamente e que intensificam-se qualitativamente, a partir do desenvolvimento da economia monetária capitalista.

A expressão material da administração burocrática (estrutura e quadro administrativo), nas descrições de Hegel e Weber, manifesta-se formalmente. Parafraseando Marx, podemos dizer que o formalismo é como a burocracia realmente é.

Isto significa que a base material da burocracia expressa possibilidades de uma configuração com algum nível de racionalidade e voltada para interesses diversos, na medida em que a aparência faz parte do fenômeno.

BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

Como já antecipamos anteriormente, o servidor livre é uma das expressões da materialidade da burocracia que deve ser preservado, na medida em que possibilita a entrada no quadro administrativo de funcionários com conhecimento e liberdade que pode vir a oferecer resistência a determinados projetos colocados em pauta. Vejamos melhor esse aspecto.

A possibilidade da burocracia ser um instrumento para uma finalidade de administração pública voltada para ampliação e aprofundamento de direitos está, primeiramente, vinculada diretamente a sua função contraditória como aparelho de Estado. No entanto, é na sua particularidade, enquanto ordem administrativa, que encontramos os elementos concretos de sua potencialidade, no sentido de operar interesses das classes dominadas.

Uma das determinações da burocracia, segundo Marx, é o fato dela ser o formalismo de um conteúdo que está fora dela (MARX, 1978: 358). Essa determinação marxiana explicita que o suposto interesse geral que a burocracia procura garantir na sociedade, enquanto expressão material da razão universal do Estado, nada mais é do que um interesse particular privado frente a outros interesses privados.

Portanto, os fins formais da burocracia, entendidos como a preservação do interesse geral na sociedade, entram em conflito com os seus fins reais que é a garantia de determinados fins particulares. Dessa forma, os fins do Estado são convertidos em fins burocráticos e os fins burocráticos em fins do Estado. Ou seja, a burocracia opera a finalidade real do Estado, enquanto dominação de classe, e o Estado apresenta-se, através da finalidade formal da burocracia, enquanto universalidade.

De certa forma, a análise do formalismo da burocracia realizada por Marx é também compartilhada por Weber quando o mesmo afirma que “a burocracia puramente como tal é um instrumento de precisão que pode colocar-se à disposição de interesses de dominação muito diversos, tanto puramente políticos ou econômicos quanto outros quaisquer” (WEBER, 1999b: 224). Ou seja, para Weber o conteúdo da burocracia também encontra-se fora dela.

No entanto, como já verificamos, a administração burocrática não é um instrumento racional abstrato, ela está vinculada a determinado fim (o fim de expansão capitalista). Isto não a impossibilita de expressar-se concretamente através de mecanismos que podem servir a fins não capitalistas, na medida em que ela apresenta contradições inerentes à sua função na sociedade burguesa.

A “mecanização rigorosa do aparato burocrático”, estabelecida através de salário, carreira que não depende da arbitrariedade, sentimento de honra estamental e possibilidade de crítica pública, além de ser compatível com a “subordinação incondicional aos superiores”, estrutura o caráter profissional “objetivo” do cargo, facilitando a adaptação às condições objetivas dadas (WEBER, 1999b: 207).

Portanto, segundo Weber, esses elementos que estabelecem a “mecanização” remetem a subordinação do servidor/funcionário ao senhor e à própria estrutura do Estado. Essa subordinação manifesta-se, para o sociólogo, devido à centralidade que a disciplina e a obediência hierárquica possuem como atributos da burocracia. Conforme Marx analisa, para a burocracia “a autoridade é o princípio de seu dever e a adoração da autoridade sua intenção”,

dessa forma a burocracia apresenta-se através da “obediência passiva, da fé na autoridade e de um mecanismo de comportamento formal fixo, de princípios, idéias e tradições fixas” (MARX, 1978: 360).

No entanto, simultaneamente, os elementos de “mecanização” combinados com o instrumento de “direito ao cargo”⁶, propiciam uma autonomia relativa da burocracia, devido à contradição de sua função na sociedade, permitindo, assim também, sua atuação em confronto com o senhor e com a estrutura de dominação do Estado. Dessa forma, conforme Weber (1999b: 232) sinaliza, viabiliza-se uma aliança entre a burocracia e a disposição democrática dos dominados, na medida em que estes vislumbram uma relação direta entre a diminuição do poder do senhor sobre os funcionários e a diminuição de seu (do senhor) poder em si.

Por isso, em nosso entendimento, Weber percebe a possibilidade da organização burocrática ser um instrumento para diversos fins. Pois, ao apresentar-se de forma racional, a burocracia, como o próprio sociólogo admite, não revela a tendência concreta de seu efeito econômico - apesar de sua existência⁷ - e, nesse sentido, “consiste pelo menos num nivelamento relativo” (WEBER, 1999b:224).

Para completar, poderíamos dizer que determinados aspectos da estrutura burocrática fortalecem sua dimensão de relativa autonomia. Por exemplo: a) a existência dos princípios das competência fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; b) o processo da administração dos funcionários ser realizado de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas (WEBER, 1999b: 198 – 200); e c) o fato de que, em relação ao poder de mando e obediência, tanto o senhor legal típico quanto a burocracia estão vinculados às regras impessoais (WEBER, 1999a: 142).

Também Gramsci tratou da autonomia relativa da burocracia. Para este autor, existe uma relação entre a classe social em que o burocrata é recrutado e o seu valor político (GRAMSCI, 2000: 62-63). Neste sentido, se um determinado Estado possui um recrutamento difuso de profissionais para a ocupação de sua estrutura burocrática, isso pode gerar uma seleção de quadros que possuem valores políticos diversificados. Num contexto de

⁶ Segundo Weber, “a burocracia aspira, por toda parte, ao desenvolvimento de uma espécie de ‘direito ao cargo’, mediante a criação de um procedimento disciplinar ordenado e a eliminação do poder totalmente arbitrário do ‘superior’ sobre o funcionário, enquanto procura assegurar a posição deste, sua ascensão regular, seu sustento na velhice.” (Weber, 1999b:232).

⁷ Para dirimir qualquer tipo de dúvida, cabe esclarecer que Weber, apesar de relacionar o desenvolvimento da burocracia com o capitalismo, não imputa à burocracia a finalidade de expansão capitalista. O autor considera a

socialização da educação e de seleção por concurso público, a probabilidade de constituição de quadros burocráticos de valores distintos amplia-se consideravelmente. Pois, como ressalta o autor, “as classes expressam os partidos, os partidos elaboram os homens de Estado e de Governo, os dirigentes da sociedade civil e da sociedade política” (GRAMSCI, 2000: 201).

Essa questão torna-se mais evidente quando Gramsci esclarece que todo o indivíduo é funcionário do Estado “na medida em que, ‘agindo espontaneamente’, sua ação se identifica com os fins do Estado” (GRAMSCI, 2000: 282) e não porque é empregado do Estado e submete-se à hierarquia burocrática. Assim sendo, podemos encontrar na burocracia indivíduos que não se comportam como “funcionários do Estado”⁸.

Desta forma, garantir a autonomia relativa da burocracia, via proteção do quadro administrativo e seleção baseada na competência, possibilita refratar a luta de classes no interior do Estado, pois permite a entrada de funcionários no Estado que não estão alinhados ao projeto político de dominação existente. Nesse caso, forças de transformação podem ser encontradas, também, no interior da burocracia.

Não estamos querendo dizer com isso que a burocracia seja uma força de transformação. Muito pelo contrário, ela encontra-se em autonomia relativa. Então, a existência da burocracia significa a existência de diferentes projetos políticos no interior da administração, mesmo havendo uma tomada de poder do Estado pelos representantes das classes trabalhadoras. Por isso, a quebra da burocracia necessita ser realizada, simultaneamente, à destruição do Estado, embora essas extinções não signifiquem a extinção da administração e nesse sentido de algum nível de dominação, weberianamente falando.

A burocracia, portanto, não é uma saída administrativa definitiva do ponto de vista dos dominados. Porém, numa perspectiva imediata, ela (burocracia), por expressar a existência de diferentes projetos políticos no interior da administração pública, apresenta-se como a estrutura mais propícia para viabilizar a luta política no seio da organização estatal, além de possibilitar a existência de qualidades técnicas e profissionais no Estado a serviço de determinadas demandas das classes dominadas.

organização burocrática racional para diferentes ordens econômicas.

⁸ Cabe também ressaltar que Gramsci admite a possibilidade de encontrar burocracias comprometidas com interesses elevados e não utilitários (Gramsci, 2000: 283). A partir da análise histórica concreta, consegue identificar na burocracia posturas políticas distintas. O autor, por exemplo, registra o caráter nacional das burocracias da França e da Inglaterra em contraponto ao caráter de casta da burocracia italiana (Gramsci, 2002: 167).

Por outro lado, a construção da universalidade e a realização da liberdade, ou seja, a racionalidade da tarefa burocrática, no sentido hegeliano, podem fortalecer na sociedade a luta por transformações estruturais, na medida em que setores da burocracia possuem essa concepção de sua função e procuram atuar comprometidos com uma sociedade que possa realizar efetivamente a universalidade e liberdade. Nesse sentido, esses setores, aí sim, contribuiriam para mudanças radicais do próprio Estado e de sua forma de administração.

No entanto, há limites efetivos para a organização burocrática estruturar-se como uma administração radicalmente democrática.

O primeiro aspecto a destacar é o fato de que a burocracia, ao se considerar, efetivamente, “classe universal”, dificulta a articulação política com a sociedade, favorecendo um comando autoritário, sem colaboração ou acordo prévio. Pois, ao colocar-se como a portadora dos interesses gerais, atribui os obstáculos para garantir a condução dos negócios públicos numa perspectiva universal à interferência que os setores da sociedade (grupos, movimentos, instituições, partidos) tentam fazer ou efetivamente realizam. Dessa forma, tende a isolar-se e atuar autoritariamente frente às forças sociais concretas, ou melhor, isolam-se para facilitar a influência de determinadas forças sociais com quem se afinam política e ideologicamente.

Essa questão implica a necessidade de efetivamente, relativizar a autonomia da burocracia, sob pena dela estruturar uma dominação autoritária, vinculada a determinado setor social.

Em decorrência, merece atenção a possibilidade da burocracia vir a apropriar-se dos meios de administração e produção e transformar-se numa classe dominante. Essa possibilidade (mesmo que apenas teórico-abstrata) agrava a situação anterior, na medida em que reflete a extrapolação das atividades da burocracia para a área política e configura seu domínio integral da área econômica. Essa situação para Weber é uma possibilidade real e por isso o autor preocupa-se em refletir, como observamos, sobre a liberdade individual, o controle da sociedade sobre a burocracia e a questão do “dirigente” da sociedade numa ordem dominada pelo “funcionário”.

Em relação à questão da ordem dominada por funcionário, Weber esclarece que este é um mau estadista, pois a base de sua intervenção é a disciplina e não a ousadia e responsabilidade política (WEBER, 1999b:539-540)

No entanto, cabe ressaltar, que a organização burocrática, apesar de ser um meio de poder tecnicamente mais desenvolvido, não significa e nem implica, diretamente, que a burocracia consegue impor suas idéias dentro do complexo social em questão (WEBER, 1999b: 224-225). Essa análise sublinha a relativa autonomia da burocracia frente ao Estado e à sociedade e mostra que o poder da burocracia possui limites, não é algo incontrolável, apesar de perigoso e poderoso.

Assim sendo, a dimensão de dominação presente na administração, de uma forma geral, e na burocracia, especificamente, exige que, do ponto de vista democrático, se organizem estratégias para conter os traços autoritários inerentes à organização burocrática.

Portanto, a questão que se coloca, em relação à administração burocrática, é saber como controlá-la, ou melhor, como estabelecer mecanismos de controle para que ela não se aproprie dos meios de administração e produção da sociedade e se estabeleça como classe dominante.

Essa preocupação já está presente em Hegel. O filósofo alemão apesar de conceber a burocracia como classe universal, indica a necessidade da existência de mecanismos de controle, realizados pelo soberano, enquanto poder de Estado, e pelas corporações, enquanto expressão das particularidades da sociedade civil, para que a burocracia não se transforme em uma casta aristocrática.

Weber também propõe mecanismos de controle para a burocracia. Para o sociólogo alemão, a divisão de competências dos funcionários e o controle parlamentar são fundamentais.

Em relação a divisão de competências, Weber aponta que essa estratégia não permite a concentração de poder nas mãos de um único setor da burocracia. Então, divide-se para garantir o controle (WEBER, 1999b: 265 – 266).

A função do parlamento como instrumento de controle da burocracia é ressaltada por Weber como forma de estabelecer um contra-poder de especialistas para avaliar as ações desenvolvidas pela estrutura burocrática. Para isso, ressalta o autor, são necessárias duas condições prévias: conhecimento especializado e o “saber oficial”⁹, além de ser previsto o direito de arguição para que o parlamento possa investigar, ocasionalmente, determinadas ações dos chefes administrativos e de sua burocracia (WEBER, 1999b: 564-565).

⁹ Ver nota 10.

É interessante observar que, acerca dessa questão, aglutinam-se as diversas matizes de pensamento.

Marx, por exemplo, ao refletir sobre a questão do controle da burocracia, a partir da formulação hegeliana, aponta essa questão como uma dualidade não resolvida. Ou seja, o controle frente à burocracia faz-se necessário, pois não se constituem na sociedade efetivos interesses gerais. Como vimos, Marx sinaliza a existência de diferentes interesses particulares em disputa na sociedade e mostra que a burocracia expressa parte desses interesses. Portanto, do ponto de vista estrutural, exige-se o controle da burocracia porque necessita-se controlar determinados interesses contra os demais. Nesse sentido, para Marx, Hegel ao elaborar o controle como algo vindo do poder soberano, de cima para baixo, e das corporações, de baixo para cima, mantém a situação de dualidade na sociedade. Em relação ao controle exercido pela autoridade soberana, de cima para baixo, Marx sublinha que ela exerce os maiores abusos de poder - portanto, o controle para evitar abuso de poder burocrático é realizado, por cima, pelo principal responsável pelo abuso¹⁰. O controle vindo de baixo, exercido pelas corporações, na verdade é “o conflito não dirimido entre a burocracia e as corporações” (MARX, 1978: 365).

No entanto se pensarmos, hipoteticamente, numa sociedade em transição, onde o poder soberano está nas mãos de representantes das camadas, até então dominadas (por exemplo dos trabalhadores, no caso do capitalismo), o controle da hierarquia sobre a burocracia passa a ser necessário para garantir a estrutura de dominação na sociedade.

Essa análise procura enfatizar que a questão relativa ao controle sobre a burocracia é uma questão para a ordem social fundada na sociedade de classes e não para superação desta ordem. Controlar a burocracia não é superá-la; portanto, a questão de fundo que deve ser posta não é a do controle, mas sim a da superação. Entretanto, o controle sobre a burocracia, numa ordem de desigualdade, é um elemento que se coloca como necessário para ampliar os interesses das classes dominadas. Nessa perspectiva, deve ficar explícito que uma estrutura de controle sobre a burocracia, apesar de necessária numa sociedade de classes, não é um elemento que promove a superação dessa ordem.

¹⁰ “Segundo o § 295 [da Filosofia do Direito], vemos que ‘a garantia do Estado e dos governos contra os abusos de poder das autoridades e de seus funcionários’ se faz, em parte, pela ‘hierarquia’ (como se a hierarquia não constituísse o *abuso principal* e os pecados pessoais dos funcionários pudessem ser comparados com seus necessários pecados hierárquicos ...)” (MARX, 1978: 365).

Uma das formas de superação da burocracia é a democratização efetiva da administração. Para Marx, a Comuna de Paris foi o exemplo histórico de sua época, na medida em que “ela arranhou para a República a base de organizações verdadeiramente democrática” (MARX, 1984: 299).

A expressão democrática da administração da Comuna configurou-se pela constituição de uma gestão pública exercida diretamente pelos trabalhadores eleitos por sufrágio universal e responsabilizáveis e substituíveis a qualquer momento, tanto para área executiva-legislativa quanto para judiciária e demais ramos da administração (MARX, 1984: 296-297).

Weber também apresenta como determinação central para a efetivação de uma administração democrática o sistema de eleição, sorteio ou rodízio para assumir as funções administrativas, direito de revogação, mandato imperativo e dever rigoroso de prestar contas (WEBER, 1999a: 191). Ou seja, a característica essencial da administração democrática é ser exercida por um quadro administrativo eleito diretamente pela assembléia e subordinado a ela. Pois, como ressalta o autor, a administração democrática “se baseia no pressuposto da qualificação, em princípio, de todos para a direção dos assuntos comuns, e porque minimiza a extensão do poder de mando” (WEBER, 1999b: 193).

Essa determinação weberiana se assemelha a de Marx. No entanto, para o sociólogo, a administração democrática não é viável para a sociedade de massas, pois, para sua realização, as associações devem ser limitadas.

Diferentemente de Weber, para Lênin o capitalismo criou “as *premissas* para que ‘todos’ *possam* realmente participar na administração do Estado”, através da alfabetização geral e da educação e disciplina dos trabalhadores propiciada pelo “grande, complexo e socializado aparelho dos correios, dos caminhos de ferro, das grandes fábricas, do grande comércio, dos bancos, etc” (LÊNIN, 1980: 290).

Nesse sentido, Lênin articula o processo de democratização da administração do Estado com a extinção da própria administração. Torna-se necessário ressaltar que Lênin está tratando da administração do Estado, da organização burocrática, da questão do controle e do registro, mostrando que o processo de democratização suprime a necessidade de uma administração burocrática.

Gramsci também trata da relação burocracia-democracia. A questão central que se coloca, para o marxista italiano, refere-se à forma como se estabelece a relação entre organização e movimento da sociedade.

Gramsci trata da relação que deve ser estabelecida entre base e direção para que a organização seja efetivamente democrática. Ou seja, a organização deve estar aberta para incorporar os impulsos vindo de baixo no aparelho de direção, evitando enrijecer-se enquanto burocracia. Dessa forma, o autor ressalta a importância do controle da burocracia ser exercido a partir de baixo, para combater seu centralismo (GRAMSCI, 2000: 274).

Conforme podemos constatar, a partir das análises anteriores, o fundamental a registrar é que as questões de controle sobre a burocracia devem ser pensadas a partir de perspectivas democratizadoras da administração. Só assim pode-se estruturar propostas efetivas de superação da ordem burocrática.

Sintetizando, a questão do controle, do ponto de vista dos dominados, remete a estratégias de participação no poder, seja diretamente, como presente nas propostas de Marx, Lênin e Gramsci, seja indiretamente, via corporações, na perspectiva hegeliana, ou através da representação parlamentar na visão weberiana. Por outro lado, do ponto de vista do dominante, o poder do soberano, conforme destaca Hegel, e a divisão de tarefas da burocracia e a centralização do poder político, conforme apregoa Weber, são instrumentos essenciais para exercer o controle da burocracia.

Desta forma, podemos dizer que, do ponto de vista radical, a democratização da sociedade no geral e da administração em particular é a forma de superar a administração burocrática. No entanto, num contexto de transição ou de uma situação onde o poder político de governo esteja nas mãos de partido(s) afinados com as demandas e necessidades das classes trabalhadoras, o fundamental deve ser combinar o processo de centralização de poder e comando da nova classe dirigente, visando direcionar as ações da burocracia, com um processo de democratização da administração, onde a proporção dos dois pólos articulem-se inversamente. Ou seja, conforme o avanço e consolidação da nova sociedade ou de um projeto mais afinado com os interesses dos dominados, menos centralização e burocratização e mais democratização.

Portanto, consideramos que, para o cenário de forte hegemonia liberal e conservadora, a estratégia central deve ser a de fortalecer a estrutura burocrática do Estado para além dos

centros estratégicos, buscando aproveitar o “caráter racional” da burocracia, por um lado, como forma de ampliar os espaços para propostas efetivas, eficientes e eficazes, comprometidas com os dominados, que viabilizem melhorias imediatas nas condições de vida da população e, por outro, como mecanismo para contribuir com a formação de um quadro administrativo que tenha condições de colocar-se a serviço da classe trabalhadora. Simultaneamente, é fundamental propor o aprofundamento de mecanismos de democratização para combater a tendência autoreferenciada da burocracia e sua paralisia/reação a mudanças (NOGUEIRA, 1998: 260-261), criando maior controle social e controle público (SOARES, 2003), como forma de propiciar transparência e fragilizar a direção hegemônica, criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra-hegemônicas.

Sendo assim, é possível, se estivermos atento ao limite estrutural que a burocracia oferece para o desenvolvimento da democracia e às questões de dominação e controle presentes em sua realização, pensarmos numa matriz de administração pública tendo como referência elementos da organização burocrática que potencializam a intervenção administrativa numa perspectiva pautada no atendimento das demandas e necessidades das classes dominadas, na medida em que a “racionalidade” burocrática permite a utilização de algumas das expressões de sua materialidade, visando a ampliação e o aprofundamento de direitos, numa sociedade de classes.

BIBLIOGRAFIA

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*, volume 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Cadernos do cárcere*, volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HEGEL, G.W.F. *Princípios da filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LÊNIN, V.I. O Estado e a revolução. in: *Obras Escolhidas*, volume 2. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1980.

MARX, K. Crítica del derecho del Estado de Hegel. In: *Obras de Marx y Engels*, volume 5, 1978.

_____. “O que é a Comuna?” In: FERNANDES, F. (org) *Marx e Engels: história*. São Paulo: Ática, 1984.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*, São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

RAMOS, G. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

SILVA, A. S. *Entre a razão e o sentido: Durkheim, Weber e a teoria das ciências sociais*. Porto: Afrontamentos, 1988.

SOARES, L.T. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

WEBER, M. *Economia e sociedade*, volume I. Brasília: UNB, 1999a.

_____ *Economia e sociedade*, volume II. Brasília: UNB, 1999b.