Sérgio Lopes

Burocracia:
prospecção de um conceito

Na linguagem corrente, o termo burocracia *apresenta-se como uma ideia-força negativa ou como uma noção imprecisa e equívoca, fortemente carregada de elementos emocionais, o que tem contribuído para rodear de forte opacidade os fenómenos burocráticos. Apesar disso, existe a possibilidade de formular um conceito preciso de burocracia que possa servir como investimento adequado para a análise científica desses fenómenos. Examinando os diferentes significados que o termo* burocracia *tem assumido nos mais importantes estudos teóricos que o têm utilizado e relacionando esses vários significados com os contextos histórico-sociológicos em que surgiram, procura-se neste artigo fornecer o ponto de partida para a construção necessária de um conceito sociológico rigoroso de burocracia.*

I

1. No quotidiano, o termo *burocracia* aparece-nos como uma ideia-força negativa, ou ainda, mais frequentemente, como uma noção equívoca com uma forte carga emotiva, designando um vulto impreciso, e condenado a permanecer impreciso, em virtude da sua função de condensador emocional. E, não sem relação com o que se disse, a burocracia surge-nos como uma arma da crítica ideológica. Assim, enquanto para von Mises, economista conservador da escola austríaca [1], ela representa uma antecâmara do socialismo, o que, no âmbito da sua ideologia, significa uma nova forma de servidão, para outros, pelo contrário, a burocracia está indissociavelmente ligada à propriedade privada dos meios de produção.

A hipótese de base deste estudo é que, não obstante as dificuldades que a opacidade criada em torno deste fenómeno social opõe à sua análise sistemática, subsiste a possibilidade de formular um conceito preciso de burocracia, fértil em implicações analíticas.

2. Para Hegel [2], a burocracia é um mediador entre a sociedade civil e o estado. Não nos podendo aqui alongar na explicação

---

[1] Ludwig von MISES, *Bureaucracy*, William Hodge & Co., Londres, Edimburgo e Glasgow, 1945.

[2] G. F. HEGEL, *Principes de la Philosophie du droit*, traduzido do alemão por A. KAAN, prefaciado por Jean HIPPOLYTE, Gallimard, Paris, 1940.

do alcance destas noções e da sua localização no sistema hegeliano, recorreremos a um texto de Jean Hippolyte [3] onde se procura sintetizar a acepção destes dois termos: «[Na sociedade civil] os indivíduos pensam realizar a sua liberdade individual e subjectiva; trabalham, realizam trocas, concluem contratos, mas de tal modo que pensam que trabalham, produzem e trocam para si mesmos, como se a vontade individual fosse a vontade racional [...] é o mundo da economia política, que tinha impressionado tanto Hegel que este, nos cursos inéditos de Iena, em 1806-07, descreve o dilaceramento interior deste mundo do *laissez-faire, laissez-passer* como sendo o grande drama da sociedade moderna.» O «mundo da economia política» é o mundo da burguesia industrial ascendente e da sua ideologia, cujos ecos chegaram a uma Alemanha economicamente atrasada, com uma burguesia comercial timorata e politicamente incapaz, que não estimula o pensamento nem consegue impor-se como grupo de referência à maioria dos intelectuais [4]. Contrapondo-se a esse «mundo», Hegel pensa no estado: «O verdadeiro estado, cujos membros são cidadãos conscientes de quererem a unidade do todo, eleva-se por cima da sociedade civil. Ele é a sua alma e igualmente o seu fim. É somente querendo conscientemente o estado que o indivíduo ultrapassa a contingência do livre arbítrio para entrar na terra nativa da liberdade [...] O estado é o racional em si e para si.» A noção de sociedade civil não se esgota na de sociedade burguesa [5], embora, como vimos, segundo Hippolyte, seja ela que inspira Hegel neste contexto. Entre a sociedade civil e o estado interpõe-se uma mediação: a burocracia. Qual o significado sociológico dessa mediação que Hegel nos apresenta na sua *Filosofia do Direito*? Segundo Hippolyte, «a *Filosofia do Direito* é o produto de uma longa meditação do filósofo sobre a realidade política e social do seu tempo». Entusiasta da Revolução Francesa na sua juventude, o Terror desilude-o e os seus ideiais políticos sofrem uma evolução. No sistema do direito que prepara em Iena, Hegel distingue com precisão as classes sociais, cujo papel na vida do todo é muito diverso. Os camponeses e, sobretudo, os burgueses só indirectamente participam no espírito da totalidade; só uma nobreza capaz de sacrificar a sua vida e bens pela unidade do estado se pode elevar à moralidade absoluta. Alguns anos mais tarde, sob a influência de Napoleão, em quem Hegel tanto admirou o sentido de estado, a nobreza foi substituída no seu espírito por um corpo de funcionários capazes de se dedicarem absolutamente ao estado.

---

[3] G. F. HEGEL, *op. cit.*, prefácio, pp. 22-23.

[4] O facto de a classe se não impor como grupo de referência não implica, claro está, que o pensamento do autor perca o seu carácter de classe. No que respeita a HEGEL, este último problema é tratado por LUKACS em *O Jovem Hegel* (*Der Jeunge Hegel*, Zurique, 1948).

[5] Em alemão, *bürgerliche Gesellschaft* significa tanto «sociedade civil», como «sociedade burguesa». *Bürger* é o habitante do burgo, da cidade, é o burguês, na acepção originária do termo. HEGEL explora a dupla significação da palavra (cidadão = burguês, antiga acepção; e burguês, membro da classe burguesa, classe do capital).

Por fim, na *Filosofia do Direito*, de Berlim, Hegel concebeu que esses funcionários «com sentido do dever» tivessem a missão de encarnar a unidade e a totalidade do estado, em oposição a uma burguesia demasiado absorta nos interesses privados para que pudesse ultrapassar o agregado da sociedade civil, ou burguesa *(die bürgerliche Gesellschaft)*.

Em suma, a burocracia, para Hegel, é um corpo social de elementos da classe média, dotado de um tipo de organização que impõe ao burocrata «o sacrifício da satisfação pessoal e de quaisquer pretensões objectivas» [6], e, portanto, onde se requer uma *actuação impessoal* e *racional* (tendo em vista os intereses superiores do estado). Embora restrita ao estado, à administração, a sua concepção revela já os traços esssenciais que Max Weber formulará no seu «tipo ideal» de burocracia.

Muito diferente será o pensamento do jovem Marx, exposto na sua *Crítica da «Filosofia do Direito» de Hegel (Manuscritos de 1843)*[7], onde comenta: «Hegel apresenta-nos uma descrição empírica da burocracia, em parte como ela é realmente e em parte de acordo com a opinião que ela tem de si mesma [...] não desenvolve nenhum conteúdo da burocracia e limita-se a citar algumas determinações genéricas da sua organização 'formal'; ora é certo que a burocracia é apenas o formalismo de um conteúdo situado fora dela.» [8] O «conteúdo» a que a burocracia pretende «dar forma» são as corporações e a sociedade civil em geral. Explicando-nos melhor: para o jovem Marx, o «interesse geral» que a burocracia «encarna» é de facto o interesse da própria burocracia. Ela necessita das «esferas de interesse» privado da sociedade civil para subsistir. A sua razão de ser encontra-se na função pretensamente «mediadora» entre estas e o estado. Assim, a ambiguidade do seu papel — pois se o «espírito do estado» que ela «pretende» incutir na sociedade civil fosse de facto aí implantado, tanto as esferas de interesses privados como a própria burocracia desapareceriam — impõe um formalismo à sua actuação, dado que as verdadeiras actividades se processam no âmbito da sociedade civil, estando a sua função limitada a legitimá-la e a conservar-lhe os quadros.

O «triunfo da Razão», que Hegel julgava aqui encontrar, revela-se como um corpo parasitário, de que Marx nos oferece

---

[6] Obra citada na nota 2, p. 325 (parágrafo 294).

[7] K. MARX, *Crítica da «Filosofia do Direito» de Hegel*, trad. de Conceição JARDIM e Eduardo Lúcio NOGUEIRA, Ed. Presença, s. d., p. 70, referindo-se ao parágrafo 297 da obra de HEGEL citada na nota 2. A fim de evitar uma confusão com o artigo de MARX nos *Anais Franco-Alemães*, teria sido conveniente que na referida edição se tivesse inserido um subtítulo, como *Manuscritos de 1843, Manuscritos Filosóficos e Jurídicos*, etc.

[8] ID., *ibid.*, p. 70. Abaixo, o autor explicita: «As corporações são o materialismo da burocracia e a burocracia é o espiritualismo das corporações. A corporação é a burocracia da sociedade civil; a burocracia é a corporação do estado.» E mais abaixo: «[...] quando desperta a vida real do estado e a sociedade civil se liberta das corporações, levada por um instinto natural próprio, a burocracia tenta restabelecê-las, pois, se se dissolve o «estado da sociedade civil», cai igualmente a «sociedade civil do estado. O espiritualismo desaparece como o seu contrário, o materialismo.»

uma «descrição empírica» levada até às últimas consequências: «A burocracia é um círculo ao qual nada pode escapar [...]»; «A cabeça remete para os círculos inferiores a preocupação de compreender os detalhes, e os inferiores julgam que a cabeça pode compreender o geral. Assim se enganam mutuamente [...]» E prossegue: «O espírito geral da burocracia é o segredo, o mistério guardado no seu seio pela hierarquia e no exterior pelo seu carácter de corporação fechada»; «a autoridade é, consequentemente, o princípio da sua sabedoria e a idolatria da autoridade constitui o seu sentimento [...]»; «Para um burocrata tomado individualmente, a finalidade do estado transforma-se na sua finalidade privada sob a forma de luta pelos postos mais elevados; é necessário abrir caminho [...]»

3. O pensamento de Marx sofrerá uma profunda evolução. A sua filosofia crítica procura uma «base material», e encontrá-la-á no proletariado a partir dos seus artigos nos *Anais Franco-Alemães* (1844). Com a *Ideologia Alemã* e as *Teses sobre Feuerbach,* a própria filosofia será posta em causa, algumas das preocupações de Marx deslocar-se-ão e a sua problemática reformular-se-á.

Assim, será num contexto muito diferente que muito mais tarde falará, ao referir-se à França no seu *18 Brumário de Luís Bonaparte,* «de um exército de funcionários de mais de meio milhão de indivíduos, que mantêm, portanto, uma quantidade enorme de interesses e exigências na mais absoluta dependência, onde o estado encerra, controla, regula, superintende e mantém sob tutela a sociedade civil, desde as mais amplas manifestações da sua existência até aos seus mais ínfimos movimentos, desde as formas mais gerais de existência até à vida privada dos próprios indivíduos, onde esse corpo parasita, graças à mais extraordinária centralização, adquire uma ubiquidade, uma omnisciência, uma maior capacidade de movimento e elasticidade, que só encontram paralelo na dependência absoluta, na disformidade incoerente do corpo social». E acrescenta: «Mas o interesse material da burguesia francesa está precisamente ligado de modo íntimo à manutenção desta vasta e complicada máquina governamental. É aqui que ela emprega o excedente populacional e compensa sob a forma de vencimentos o que não pode embolsar sob a forma de lucros, rendas e honorários» [9].

Posteriormente teremos ocasião de voltar às teses de Marx e Engels neste período. Gostaríamos entretanto de concluir estas notas sobre Marx com as seguintes observações:

---

[9] K. MARX, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte,* trad. francesa, Éditions Sociales, Paris. Referimo-nos à divisão da obra de MARX em períodos, proposta por L. ALTHUSSER em *Pour Marx,* Ed. Maspero, Paris, 1965. No que nos preocupa, esta divisão, cujo ponto de inflexão é marcado pela *Ideologia Alemã* e pelas *Teses sobre Feuerbach,* é partilhada por LOWI e GODELIER. Para alguns marxistas italianos (ROSSI, DELLA VOLPE), a alinha divisória situar-se-ia nos *Manuscritos de 1844.* Outros excluem uma separação entre a «juventude» e a «maturidade» de MARX (H. LEFEBVRE e M. RUBEL).

a) A burocracia contemplada é sempre a administração do estado;
b) No *18 Brumário* mantém-se a referência explícita à dicotomia «estado»/«sociedade civil», mas é fácil de detectar uma deslocação na sua acepção; voltaremos a este ponto;
c) A burocracia é sempre concebida como «corpo parasitário» e, simultaneamente, como uma «correia de transmissão» de que o estado de classes não pode prescindir; quer os «interesses privados» da sociedade civil (no texto de 1843) [10], quer a burguesia (do *18 Brumário),* necessitam dela para exercer o seu domínio;
d) Se bem que a burocracia seja dotada de uma autonomia capaz de tornar a sua actuação politicamente relevante, pelo menos em certos momentos, ela nunca é considerada como classe social propriamente dita, e ainda menos como classe social dominante. Também regressaremos a este ponto.

II

1. Max Weber construirá um «tipo ideal» de burocracia [11] baseado em seis características fundamentais:

a) Existe um «princípio de competências da autoridade, geralmente ordenado segundo regras fixas»; isto é, as competências são delimitadas estatutariamente;
b) Existe uma hierarquia de funções e de diferentes níveis de autoridade;
c) A toda a actividade da burocracia estão ligados documentos escritos;
d) A função burocrática «pressupõe normalmente uma formação profissional intensa»;
e) A mesma função absorve a vida do funcionário;
f) Ao desempenhá-la, este aprende as regras do funcionamento da burocracia, o que «representa uma aprendizagem técnica especializada».

A administração burocrática «sucede à administração dos notáveis», onde «o soberano faz executar as suas medidas por intermério da sua *'trust'* pessoal, dos seus companheiros de mesa e dos fiéis da corte».

O burocrata é remunerado, é-lhe assegurado um certo nível de vida, o seu emprego é normalmente estável e as possibilidades

---

[10] Como se viu pela nota 8, MARX estabelece uma relação de dependência recíproca entre a burocracia e os «interesses privados».

[11] Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft,* parte III, cap. 6, Tubinga, 1947. Existe tradução francesa da Ed. Plon. O autor do artigo serviu-se, na citação, dos «extraits de la norme» de *Arguments,* 1.º trimestre de 1960, feitos por Edgar MORIN. A expressão inglesa *trust* é empregue pelo próprio WEBER e, de acordo com a sua acepção original, designa o conjunto de pessoas em quem se pode ter confiança. WEBER escreve *truste.*

de promoção baseiam-se em factos normalmente calculáveis e previsíveis.

Max Weber considera que «a razão decisiva dos avanços da organização burocrática foi, desde sempre, a sua superioridade puramente técnica em relação a qualquer outra forma de organização», devido à «precisão, rapidez, ausência de ambiguidade, manejo de documentos, continuidade, discrição, unidade, subordinação estrita, redução de conflitos, [...]» de que dá prova. A eliminação no seu seio das relações pessoais, o carácter calculável e previsível dos resultados das suas actividades, tornaram-na um instrumento racional ao serviço do estado e das empresas e um organismo social perfeitamente identificado com um movimento de racionalização crescente na moderna sociedade capitalista. Não obstante estas considerações, Weber não esconde certa apreensão que lhe provoca a burocracia e a racionalidade desse mundo moderno que se «dessacraliza».

O que é para Weber a burocracia depende do modo como ele a construiu, isto é, da metodologia do «tipo ideal» que para tal foi empregue. O «tipo ideal»[12] procura surpreender alguns traços verificados num fenómeno, mesmo que estes nem em todos os casos se manifestem, reorganiza-os, porventura ampliando esta ou aquela característica, construindo um modelo onde se exprimam comportamentos «compreensíveis», isto é, cujo sentido é imediatamente captado pelo -observador. Não pretende representar a realidade, mas um aspecto desta, isto é, dá-nos uma dimensão que normalmente, em referência a dados valores, é seleccionada pelo investigador que se debruça sobre uma civilização em dada época. Dado o seu carácter parcial, não é normalmente compatível com outro tipo de causalidade que não seja uma causalidade parcelar, uma «adequação significativa», como diz R. Aron. E, assim, para dar um exemplo conhecido, Max Weber não afirma tanto que a «ética protestante» é a causa do capitalismo, como que determinadas características do capitalismo moderno (racionalidade, espírito de acumulação), que até recentemente só o Ocidente conheceu, encontram um paralelismo, a nível de comportamentos, na «ascese intramundana» típica de certos calvinistas dissidentes e que, portanto, alguns dos aspectos do capitalismo podem ser esclarecidos à luz de certas facetas do «espírito protestante». Um traço distintivo de um certo fenómeno está na origem de outro traço de outro fenómeno, não sendo porventura o primeiro fenómeno aquele que mais determinou o segundo.

No que nos interessa, a conclusão será a seguinte: Max Weber não procura tanto formular um conceito de burocracia enquanto categoria social, como caracterizar um tipo de funcionamento ou

---

[12] Ver Raymond ARON, *La Sociología Alemana Contemporánea,* trad. espanhola de C. A. FAYARD, Ed. Paidos, Buenos Aires, 1953, e «Les grands doctrines de sociologie historique», in *Les Cours de Sorbonne,* C. D. U., Paris, 1962.

Quanto à «dessacralização», o termo empregado por WEBER é «desencastamento». WEBER receia, entre outras coisas, que, num mundo que perde a sua magia, o seu encantamento, a própria vida perca parte do seu sentido.

de organização que impregna, com maior ou menor intensidade, algumas actividades sociais. A burocracia é um atributo dessas actividades, ou uma forma que as pode moldar — uma forma susceptível de ser aplicada a diversos «conteúdos». É aplicável tanto à administração estatal, como às empresas ou aos partidos políticos; e, do mesmo modo, pode ser inserida nos mais diversos regimes políticos: monarquia absoluta, regime parlamentar, «socialismo de estado» (Weber prevê explicitamente esta última hipótese).

Ora a metodologia empregue, que em parte determinou já as conclusões acima referidas, vai implicar ainda outra: na medida em que a burocracia é uma pura forma, estranha à dialéctica das forças sociais, não poderá deixar de constituir uma pura «correia de transmissão», independente das finalidades da sua actuação. Nesta perspectiva, ela nunca surgirá como uma força social dotada de maior ou menor capacidade de acção autónoma politicamente relevante.

2. Como se apontou, em Max Weber a expansão actual da burocracia é uma marca do movimento de racionalização do mundo moderno. Refira-se que a racionalidade é para Weber definida ao nível dos comportamentos e considerada do ponto de vista do actor. A racionalização implica um maior predomínio da *acção racional* na prossecução de um fim extrínseco *(Zweckrational)*, típica do burocrata, ou, pelo menos, da *acção racional* referida a um valor *(Wertrational)*, e uma menor relevância da acção emotiva ou tradicional. Mas a racionalidade contemplada é subjectiva, refere-se à motivação típica do actor e, ao contrário da «acção lógica» de Pareto, em que a acção é avaliada do ponto de vista do observador, não está aqui em causa a validade ou viabilidade dos valores ou dos fins perseguidos pelo sujeito, nem a racionalidade do sistema global (embora, no que toca a este último ponto, nem sempre Weber tenha hesitado em fazer uma transposição). Esta questão tornará a surgir quando examinarmos as concepções de outros autores. No que respeita sobretudo a Weber, aconselhamos a leitura das obras de Lukacs, Marcuse, O. Lange e M. Godelier indicadas nas notas deste artigo [13].

3. Na mesma época, Robert Michels formula a sua famosa «lei de bronze da oligarquia». Estudando o aparelho burocrático da social-democracia e dos sindicatos alemães, conclui que todos os que querem operar profundas modificações sociais, reformistas

---

[13] Quanto ao problema da «racionalidade», ver: LUKACS, *Histoire et conscience de classe*, trad. francesa de K. AXELOS e J. BOIS, Ed. Minuit, Paris, 1960, pp. 145-146: H. MARCUSE, «Max Weber», in *New Left Review*, n.º 30, Março-Abril de 1965. Existe trad. portuguesa, Ed. Presença; M. GODELIER, *Rationalité et irrationalité en Économie*, I e II, Ed. Maspero, Paris, 1971; O. LANGE, *Moderna Economia Política*, Ed. Fundo de Cultura, São Paulo.

Não obstante o que se disse, WEBER admitiu que a burocracia se pudesse constituir em grupo social dominante no caso daquilo a que chamou «socialismo do estado». A este respeito ler o capítulo V deste artigo e a obra de G. LAPASSADE citada na nota 40.

e revolucionários, se encontram perante um dilema: por um lado, só é possível actuar por meio de organizações burocráticas hierarquizadas («oligárquicas»); mas, por outro, o funcionamento «elitista» de tais organizações contradiz os ideais democráticos que legitimam essa mesma acção.

A análise formalista de Michels, contendo, é certo, elementos dignos de ponderação, isola demasiadamente os problemas de funcionamento de uma organização do seu contexto social e dos processos sociais que a envolvem. E, por outro lado, equipara com demasiada facilidade a «oligarquia» à «centralização».

III

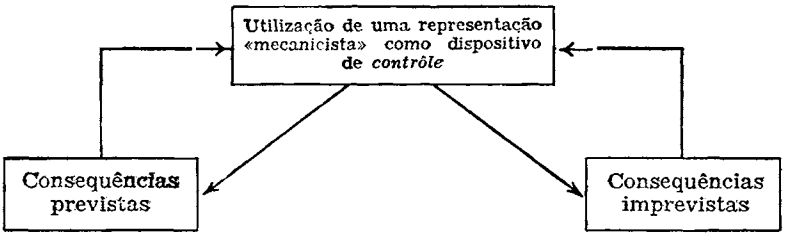
1. Quer as teorias de Weber, quer os estudos de Michels, convergem, em certa medida, com o taylorismo e com as primitivas formulações da teoria da organização (Gulick, Urwick), numa concepção «mecanicista» em que a adaptação da personalidade aos aparelhos e esquemas organizacionais é pressuposta, as motivações dos agentes são consideradas simples e estandardizáveis e os comportamentos perfeitamente previsíveis. Investigadores de formação muito diversa, com preocupações e horizontes distintos, adoptaram a única perspectiva que no espaço da ideologia dominante estava disponível.

A evolução da sociedade e das ideias que se processou no período entre as duas guerras trouxe novas contribuições ao estudo do fenómeno burocrático. Assim, o terreno em que surgem as teorias da burocracia do funcionalismo americano é diferente. As experiências de Elton Mayo e Roethlisberger em Hawthorse chamaram a atenção para o «factor humano» e para as «relações informais» nas organizações, e, por outro lado, Lewin procurou demonstrar que o «líder permissivo» é mais eficaz do que o «autoritário», questões susceptíveis de porem em causa o modelo weberiano. No entanto, as teorias de Merton, Selznick e Gouldner não o põem totalmente em causa e, em certa medida, servem-se dele como ponto de partida. Os estudos destes autores, que se podem considerar como os trabalhos mais representativos efectuados nos Estados Unidos sobre o fenómeno burocrático, apresentam uma «estrutura geral» muito semelhante, como observam March e Simon [14]. «Utilizam como principal variável independente uma certa forma de organização, ou de processo organizacional destinado a controlar as actividades dos membros da organização. Estes processos baseiam-se originariamente no que chamamos a representação «mecanicista» do comportamento humano. Mostra-se que eles têm consequências que são previstas pelos di-

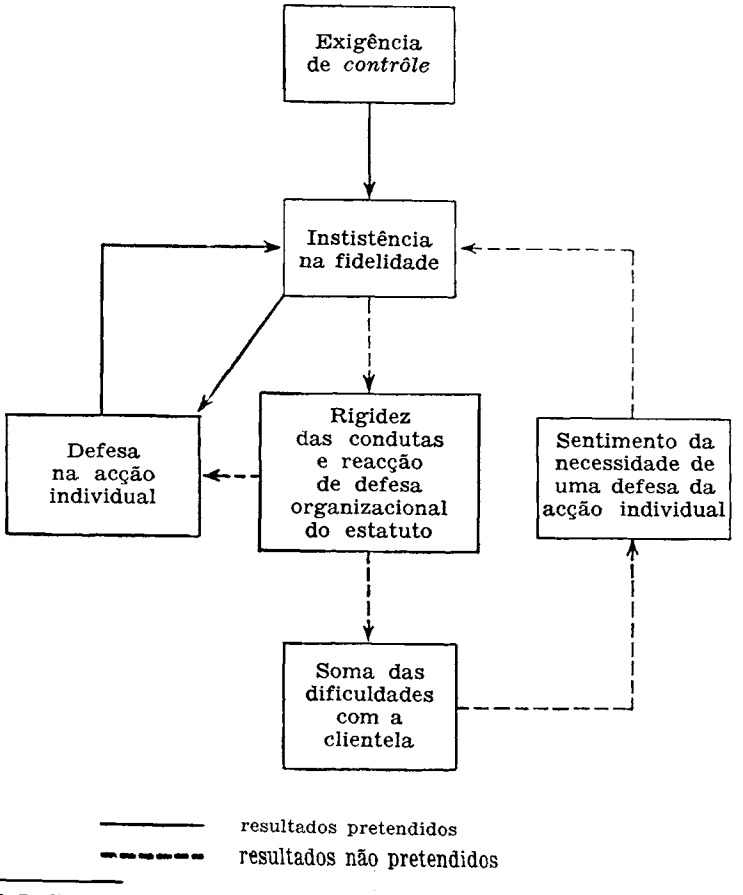
[14] J. G. MARCH e H. A. SIMON, *Les Organisations*, trad. francesa de J. C. ROUCHY, Ed. Dunod, Paris, 1964.

Afirmando WEBER a superioridade técnica do seu modelo de burocracia, baseado num autoritarismo impessoal em que a hierarquia e a delegação descendente constituem os elementos fulcrais, a maior eficácia atribuída a um esquema participacionista de relações menos despersonalizadas põe em questão os mestres.

rigentes das organizações, mas que também têm outras consequências que não haviam sido previstas. Pela sua repercussão, estas consequências reforçam a tendência para utilizar o dispositivo de *contrôle*. Por isso, os sistemas poderão ser representados como no seguinte esquema [15]:



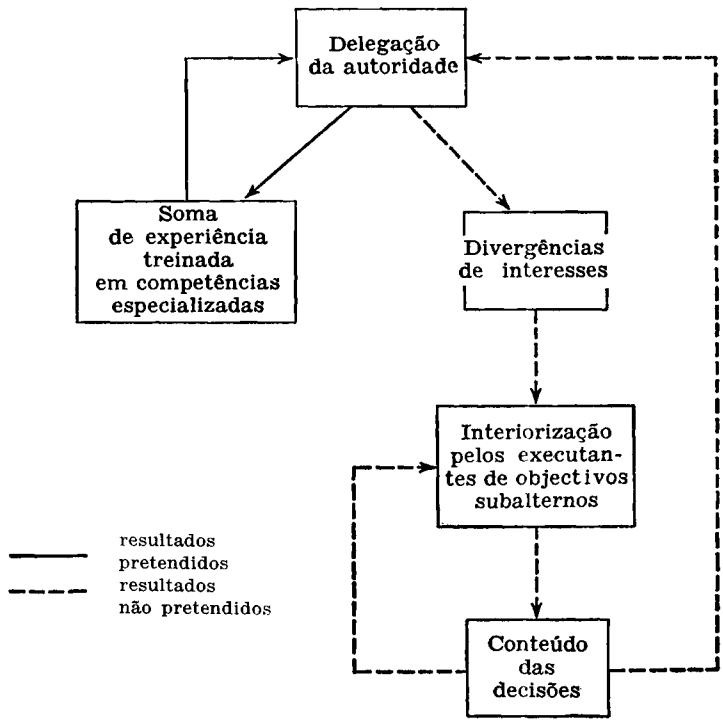
Como veremos, Selznick e, sobretudo, Gouldner são mais críticos relativamente ao «ponto de partida» (o modelo weberiano) do que Merton. No que respeita a este primeiro, é possível sintetizar as suas conclusões neste esquema, como o fazem (de novo) March e Simon:



[15] J. G. MARCH e H. A. SIMON, *op. cit.*, pp. 35-46.

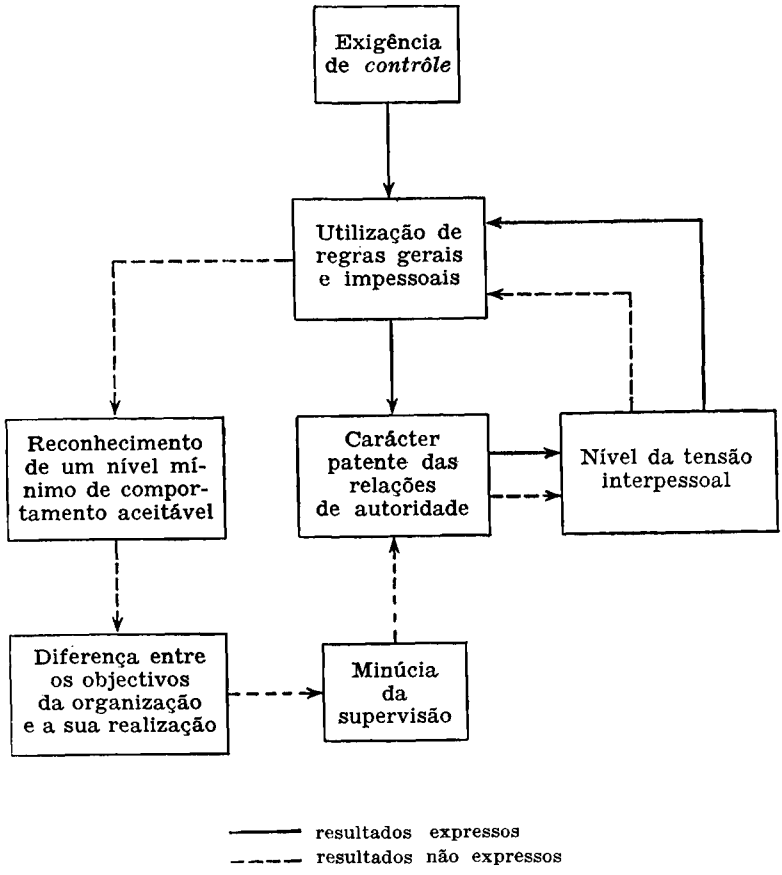
Trata-se de uma grande simplificação do complexo esquema original de Merton. Aqui, o «processo organizacional» de *contrôle* é a aprendizagem e interiorização das regras de conduta e ao seu nível ocorrem as «disfunções» no funcionamento do aparelho burocrático. A «exigência de *contrôle*» por parte dos dirigentes traduz-se na insistência numa fidelidade de comportamento. Essa insistência causará uma rigidez de condutas — consequência imprevista e não pretendida —, que aumentará as *reacções de defesa da actividade individual* (a favor de uma maior autonomia dos agentes) e também a soma das dificuldades com a clientela. O ritualismo, na verdade, torna mais difícil a adaptação às tarefas e, por outro lado, cria um espírito de casta que levanta uma barreira entre a burocracia e o seu público. Por seu turno, estes conflitos com os «clientes» reforçam a necessidade de *contrôle,* e, assim, apesar das disfunções, existe um círculo vicioso que perpetua o sistema.

Em Selznick, a técnica de *contrôle* é a delegação da autoridade. A consequência esperada é a «soma de experiência treinada em competências especializadas». A consequência «disfuncional», inesperada, é o aumento das divergências de interesses entre os subgrupos, cuja actividade se concentrará nos seus objectivos subalternos, perdendo de vista os objectivos globais da organização. Esta disfunção, para a qual, aliás, Selznick concebe a existência de certos «estabilizadores» (como a maior «interiorização» dos objectivos da organização pelos executantes), é de novo resolvida pelo reforço da técnica de *contrôle* considerada: a delegação da autoridade. Em esquema (parcialmente reproduzido de March-Simon):



Selznick trata de uma questão incluída no modelo weberiano de burocracia: a especialização. Mas, como M. Crozier nota, ele levanta um novo problema: o da participação e o do poder, embora apenas a nível de «solução para as dificuldades encontradas, e não como fonte dessas dificuldades» [16].

Finalmente, analisemos o modelo de Gouldner, o mais simples dos três. O autor começa por distinguir a «burocracia de especialistas» da «burocracia punitiva». No que se refere à primeira, crê que, mediante esquemas onde os peritos participem na elaboração das suas próprias regras de segurança, se podem vencer as «disfunções». A segunda, a «burocracia punitiva», é que constitui, na verdade, o objecto do seu estudo. A técnica de *contrôle* empregue são as regras gerais e impessoais, cuja consequência esperada é a diminuição do carácter patente das relações de autoridade nc grupo. Ora, em países onde prevalecem valores «igualitários» for



[16] Michel GROZIER, *Le phénomène bureaucratique,* Ed. du Seuil, Paris, 1963, p. 222.

tes, a diminuição do carácter patente da autoridade aumenta a legitimidade da supervisão e, portanto, abaixa a tensão no grupo.

Por outro lado, as regras impessoais conduzem a um maior reconhecimento do nível mínimo das condutas aceitáveis, nível a que as condutas tendem a ajustar-se. Mas este baixo nível provoca desequilíbrios que tendem a fazer aumentar a minúcia da supervisão, o que aumenta o carácter patente das relações de autoridade. A resposta a esta situação é um aumento da utilização de regras gerais e impessoais. Analisemos de novo um esquema de March e Simon (ver gráfico na página anterior).

Vemos que Gouldner ultrapassa, pelo menos parcialmente, o modelo weberiano, na medida em que, como observa Crozier, procura as razões do desenvolvimento da burocracia, não na sua eficiência, mas no facto de reduzir tensões. «As falhas do sistema não são já disfunções, mas funções latentes.» [17]

IV

1. Uma das críticas que M. Crozier dirige contra estas teorias diz respeito ao facto de elas procurarem «explicar o desenvolvimento e a subsistência dos processos 'burocráticos' sem terem em conta os problemas de governo [18] postos, de um modo ou de outro, pelo funcionamento de uma organização, problemas para os quais estes processos burocráticos constituem uma resposta». Crozier propõe-nos uma reflexão, «em termos de ciência política», sobre os requisitos mínimos que «a existência necessária de processos de ordem política no seio de uma organização impõe». Um destes requisitos principais será «que, qualquer que sejam a estrutura e as finalidades de uma organização, ela requer dos seus membros um grau variável, mas sempre importante, de conformidade». Essa «conformidade» pode ser obtida por coacção, forma que foi a mais usada ao longo da história, ou por persuasão e interiorização dos objectivos da organização. Graças às modernas técnicas de previsão e às novas formas de educação, as organizações modernas toleram os desvios do comportamento com muito mais facilidade, já não exigindo mesmo a consagração total da vida dos seus membros aos seus fins, como outrora.

Baseando-se no caso francês, Crozier apresenta quatro características fundamentais, com as quais elabora um modelo de burocracia:

a) O desenvolvimento de regras impessoais. O sistema de concurso e o princípio da antiguidade são dois exemplos destas normas que protegem os membros da arbitrariedade e do favoritismo, embora à custa de uma barreira no desenvolvimento da personalidade e da criatividade.

---

[17] Michel CROZIER, *op. cit.*, p. 223.

[18] ID., *ibid.*, p. 224.

b) Centralização das decisões. O poder de criar normas ou de resolver conflitos desloca-se para cima, distancia-se para ser sentido de forma também mais «impessoal».

c) Isolamento de cada categoria hierárquica, consequência das características acima mencionadas, dado que se reduziu a possibilidade de pressão pessoal dos subordinados por parte dos seus superiores. «O isolamento de cada estrato vai ser acompanhado, como é fácil de compreender, por uma pressão extremamente forte do grupo dos pares, constituído pelo conjunto dos membros do estrato, sobre cada indivíduo que o compõe» e os conflitos no interior do estrato serão substituídos por conflitos entre estratos.

d) Desenvolvimento de relações de poder paralelas. Sendo impossível eliminar todas as fontes de incerteza no seio de uma organização por meio de regras impessoais e pela centralização das decisões, em torno destas zonas de incerteza vão-se criar relações de poder paralelas, que estarão na origem de novos conflitos. «As categorias de peritos estão, deste ponto de vista, numa situação privilegiada, na medida em que as suas tarefas não podem ser definidas e controladas de modo preciso.»

Estas características marcam um «círculo vicioso» burocrático, que é descrito em termos de relações de poder e de estratégia dos seus membros. Esse «círculo vicioso» define uma organização burocrática, que «seria uma organização que não consegue corrigir-se a si mesma em função dos seus erros». Os modelos de acção «burocráticos» a que obedece, tais como a impessoalidade das regras e a centralização das decisões, estabilizaram-se a tal ponto que se tornaram parte integrante do seu equilíbrio interno, e, quando uma regra não permite que se efectuem as actividades prescritas de modo adequado, a pressão que nascerá desta situação não resultará no abandono desta regra, mas, pelo contrário, na sua extensão e reforço.

Outro problema que Crozier aborda é o da mudança. Se um sistema burocrático opõe forte resistência à mudança, o facto é que ele também não lhe pode escapar. Ora, em virtude do que foi dito, não será difícil concluir que tal mudança se opera sempre de «cima para baixo» e é universal, isto é, afecta a organização em bloco, raramente sendo gradual. Por isso, o ritmo que caracteriza uma organização burocrática é a «alternância de longos períodos de estabilidade com certos períodos de crise e mudança», crise que é o único processo de reajustamento que a burocracia conhece. O papel dessas crises, onde «as regras de jogo» se tornam completamente diferentes, repercute-se mesmo no funcionamento do aparelho em tempo normal: elas «perpetuam o medo da autoridade directa e a arbitrariedade que a acompanha».

Mas, segundo Crozier, seria um erro considerar a burocracia apenas à luz da sua ineficiência ou das disfunções provenientes da sua rigidez. De facto, a burocracia apresenta algumas vantagens para os indivíduos: segurança e independência, por exemplo.

E, ao contrário do que os teóricos das «relações humanas» supõem, nem sempre os membros de uma organização se preocupam com a «participação» no seu funcionamento, «participação» que a burocracia impediria. Crozier cita Tannenbaum, dizendo que «pode haver mais coacção num sistema democrático com forte participação que num sistema autoritário de fraca participação».

O modelo apresentado, observa Crozier, é retirado do contexto cultural francês. Ele tenta mostrar, servindo-se dos exemplos americano e soviético, que podem existir outros modelos burocráticos que, com características por vezes diferentes, também construam sistemas «incapazes de se corrigir em função dos seus erros».

2. Vimos que o funcionalismo aborda a burocracia enquanto forma de organização. Michel Crozier, que nos apresenta uma abordagem funcionalista muito consequente, não oculta a importância do contexto cultural, nem a das atitudes derivadas dos choques entre subculturas, muitas vezes não estranhos a fenómenos de classe [19].

Noutro local [20] analisámos já as contribuições e as limitações do funcionalismo. Neste ponto parece-nos que a sua tendência para privilegiar os problemas de funcionamento da burocracia, em detrimento do estudo da burocracia como grupo social, possivelmente dotado de uma dinâmica peculiar e localizada de determinada forma numa formação social em dado momento da sua evolução, constitui a sua maior limitação.

No que toca a Max Weber, é certo que, como observamos numa nota [21], ele concebe que a burocracia se possa tornar um grupo social dominante no «socialismo do estado», e, portanto, ali ela não designaria apenas um tipo de organização, ou uma mera «correia de transmissão». Mas, em virtude da sua metodologia, parece-nos ilegítima tal extrapolação; uma coisa é um reinado do burocratismo, outra o domínio da burocracia. A passagem do primeiro destes termos, cuja dedução a partir das teorias de Weber nos parece legítima, para o segundo, onde está em jogo a sociedade como um todo, necessita de demonstração.

Alain Touraine tenta abordar o fenómeno burocrático de diversos ângulos. Nos artigos de *Arguments,* n.os 12 e 13, ele define burocracia como «sistema de organização onde os estatutos e os papéis, os direitos e os deveres, as condições de acesso a um lugar, os *contrôles* e as sanções são definidos de uma maneira fixa, impessoal e onde os diferentes empregos estão definidos pela sua situação numa linha hierárquica e, portanto, por uma certa delegação da autoridade. Estas duas características supõem uma terceira: que as decisões fundamentais não sejam tomadas no interior

[19] Michel CROZIER, *op. cit.,* pp. 257-277 e 324-340.
[20] «Organizações e sociedade», in *Análise Social,* n.º 32, vol. VIII, 1970.
[21] Nota 13.

da organização burocrática, que é apenas um sistema de transmissão e de execução».

Este «modelo» de burocracia, elaborado, como o de Weber, no terreno da administração, não se afasta, pois, das características dos anteriores. E não é de admirar que Touraine conclua que «Um ministério é uma organização burocrática. Uma empresa só muito parcialmente o será. Só um dos três elementos se pode constatar nele, o primeiro». Na *Sociologie de l'Action* [22], o problema da burocracia é iluminado pela temática da alienação. Que alienação?

Hegel [23] situava a alienação no espírito, concebido como um absoluto — a Ideia — que se desenvolve em momentos contraditórios. A Ideia põe o seu «ser outro», a natureza, que lhe é estranha, como momento do seu devir; a Ideia aliena-se (alienação=*Entfrendung* ou *Entäwsserung* — o primeiro termo significa «o processo de se tornar estranho»), pois, objectivando-se, e a natureza constituirá uma etapa no processo em que ela «regressará a si mesma». A alienação prende-se à negatividade, o motor deste processo, e marca as suas mediações. Mas cada resolução dos momentos antagónicos pressupõe não só a sua supressão, como também a sua manutenção (sob certa forma) — a *Aufhebung*. Donde resulta que a alienação permanece subordinada ao final (e simultaneamente ao princípio) desta evolução: o espírito, a Ideia. Ao situar a alienação no espírito, Hegel liga-a a toda a objectivação, e (por exemplo) a toda a exteriorização da personalidade, susceptível de criar objectos estranhos (pois ao espírito todo o ser não espírito é estranho).

Nos *Manuscritos de 1844* [24] *(Economia Política e Filosofia)*, o jovem Marx, influenciado por Feuerbach, mas ultrapassando em alguns aspectos as perspectivas deste, ao situar a alienação no «homem real, em carne e osso» [25], estabeleceu uma distinção entre estes dois termos. Para Marx, a actividade do homem não é por essência alienante, o «seu produto objectivo não faz mais do que confirmar a sua actividade objectiva, a sua actividade de ser objectivo natural» [26]. São as relações sociais em que certo estádio do seu desenvolvimento transformam esta objectivação e o «seu produto objectivo» em algo que aparece como estranho e hostil ao produtor *(Entfrendung)*, sendo este desapossado das suas qualidades naturais e do seu produto (este é o sentido do termo *Entäwsserung*).

A alienação no trabalho, que Marx pensa ser a forma fundamental da alienação, traduz-se não só no desapossamento do produtor dos «produtos do seu trabalho», como na alienação no «acto de produção», isto é, o próprio trabalho tornou-se estranho ao produtor e é vivido também como uma força hostil, como trabalho

---

[22] Alain TOURAINE, *Sociologie de l'Action*, Ed. du Seuil, Paris, 1965

[23] Referimo-nos à *Fenomenologia do Espírito*.

[24] K. MARX, *Manuscritos de 1844, (Economia Política e Filosofia)*, trad. francesa e apresentação de E. BOTTIGELLI, Ed. Sociales, Paris, 1969.

[25] ID. *ibid.*, p. 136.

[26] ID., *ibid.*, mesma página.

forçado. E, nos *Manuscritos de 1844,* Marx concebe a alienação mais como causa do que como consequência da propriedade privada, embora «mais tarde esta relação se tenha tornado em relação recíproca» [27].

A noção de alienação tornar-se-á menos importante nas obras de Marx que se seguirão à *Ideologia Alemã,* adquirindo os conceitos de «mais-valia» e «*praxis*» muito mais relevância nos seus trabalhos.

Hoje, numerosos autores recusam-se a considerá-la como conceito, defendendo a tese de que ela está indissociavelmente ligada a uma problemática humanista idológica. A. Touraine tem em conta essas críticas. «Nada é mais contrário às exigências da análise sociológica do que a oposição entre uma situação social e um absoluto em nome do qual se julga», diz Touraine [28]. O absoluto pode ser uma natureza humana, ou uma natureza social, ainda que só negativamente definida. Eliminando este quadro de referência, Touraine recorre a duas exigências a fim de precisar e localizar a noção:

a) «A alienação não pode ser definida fora da consciência que dela se tem [29];

b) Não obstante este requisito, ela não é um fenómeno individual, mas social. «É porque uma actividade (do produtor que sofre a alienação) é social, e não apenas colectiva, mas legítima, reconhecida pela colectividade, é porque ela cria um produto social susceptível de ser trocado directa ou indirectamente [...] que o produtor — e não o indivíduo considerado na sua existência concreta e global — se pode aperceber de que outros elementos do sistema económico, considerados eles próprios como mediações entre a produção e o consumo, agem como obstáculos entre a sua contribuição e a sua retribuição social. Existe pois um grande número de formas particulares de alienação.» [30] Entre as quais a alienação burocrática, como iremos ver.

Notemos para já que Touraine associa alienação a mediação, como Hegel. E, também como Hegel, em *Sociologie de l'Action,* recusa separar completamente a alienação da objectivação, citando um texto de Jean Hippolyte: «Esta objectivação é sempre, em maior ou menor medida, uma alienação, uma perda de si, ao mesmo tempo que uma descoberta de si. Assim, a objectivação e

---

[27] Karl MARX, *Manuscritos de 1844 (Economia Política e Filosofia),* p. 67; quanto às duas formas de alienação mencionadas, ver *ob. cit.,* pp. 51 e segs.

[28] A. TOURAINE, «Débat de l'utilité sociologique de la notion d'aliénation», in *Sociologie du Travail,* Ed. du Seuil, 9.º ano, Abril-Junho de 1967, p. 192. Ver ainda: Daniel VIDAL, «Un cas de faux concept: la notion d'aliénation», in *Sociologie du Travail,* Ed. du Seuil, 11.º ano, Janeiro-Março de 1969, pp. 61-82 (sobre TOURAINE, pp. 79-81).

[29] ID., *ibid.,* p. 197.

[30] ID., *ibid.,* mesma página.

a alienação são inseparáveis e a sua unidade só pode ser a expressão de uma tensão dialéctica de que nos apercebemos no próprio movimento da história.» [31]

E porque não pode Touraine conceber essa separação? Para Touraine, a totalidade do sistema de acção é a «unidade de um sistema de relações conflituais entre os elementos do sistema da acção». Ora a alienação é «a consciência de um obstáculo oposto à exigência de *contrôle* do trabalhador sobre os meios e resultados da produção, para a qual contribui com uma actividade socialmente reconhecida» [32]; portanto, refere-se às mediações que no sistema de acção se interpõem entre o produtor, como tal, os instrumentos de produção e os produtos. Ao tentar vencer estas mediações, a que atribui um sentido alienante, o produtor rompe o sistema da acção na sua unidade e cria novas mediações, novas fontes de alienação. Assim, «a alienação está na ruptura e no movimento pelo qual essa ruptura se preenche» [33]. O que acontece porque as relações sociais em causa, bem como os meios de as tornar menos opacas, são sempre afectados de um carácter «particular» e «parcial», não podendo atingir o todo-sistema. Assim, Touraine, por via deste círculo vicioso da alienação», como lhe chama, «elimina, em virtude da sua própria existência, toda e qualquer utilização 'humanista' da noção» [34] de alienação. O homem não será mais o destino da alienação; a alienação, sim, será o destino do homem. A noção ter-se-á tornado por isso menos ideológica? Qual a razão de ser da temática da alienação para Touraine?

Ele vai encontrá-la no primado da noção de alienação sobre o conceito de exploração que, «embora introduzindo um modo de análise coerente e elaborado» [35], não dá conta da sociedade industrial de hoje, que aparece mais como uma forma de organização e de decisão do que como um sistema baseado no lucro. Deste modo, «a alienação traduz uma procura de unidade dos problemas sociais das sociedades contemporâneas, que não pode ser encontrada nas relações limitadas do trabalho produtivo e do lucro capitalista». E, por outro lado, a experiência social indicada pela alienação reclama uma análise diferente da do conceito de exploração (que Touraine considera ultrapassado). Tal como o jovem Marx (e ao contrário das teses que este defendera n'*O Capital*), Touraine afirma pois o primado da alienação sobre a exploração (nos *Manuscritos de 1844*, Marx ainda não encontrava na «mais-valia» o suporte teórico do conceito de exploração).

Na *Sociologie de l'Action*, Touraine fala da alienação burocrática nas sociedades industriais. Quanto mais se adensa o meio técnico, mais o homem vive no meio das suas obras colectivas e mais o indivíduo tem dificuldade em captar («saisir»...) o seu trabalho individual no produto social. Nova fonte de alienação...

---

[31] J. HIPPOLYTE, *Études sur Marx et Hegel*, Rivière, Paris, 1955, p. 102.
[32] A. TOURAINE, *op. cit.*, p. 197.
[33] Daniel VIDAL, *op. cit.*, p. 81.
[34] A. TOURAINE, *op. cit.*, p. 198.
[35] ID., *ibid.*, p. 193.

que não pode ser uma nova forma de alienação natural, de dependência relativamente às coisas, pois o mundo das máquinas e das oficinas é construído, organizado e dirigido pelo homem. Alienação social, pois, tal como a alienação que chamamos burocrática...

Mas a natureza social destas alienações não significa que elas sejam redutíveis à alienação de classe. «Esta tem as suas raízes na consciência constituinte e na alienação natural.» Portanto, a alienação burocrática é uma forma de alienação estritamente social (que não depende da raridade nem do sentimento de impotência imposto pela natureza) e é relativamente independente dos fenómenos de classe, o que seria de esperar depois de lermos o que atrás se disse sobre a posição de Touraine perante o conceito de exploração. Por outro lado, para ele, ao contrário do que sucedia com Weber, a racionalização é distinta da burocratização, sendo esta definida como «o conjunto de processos pelos quais um sistema de meios, postos ao serviço da racionalidade, se identifica com esta, e, deixando de ser uma mediação, torna-se num obstáculo entre o produtor e os fins de produção racional que este persegue» [36]. Actuam nesse sentido «todas as forças que aumentam a distância entre a fonte de decisão e o sistema de organização» (concentração do poder económico, intervenção sindical, etc.), ou «entre a organização e o domínio da execução» (a produção em série, os gabinetes de estudos, etc.), ou «as forças que desenvolvem a própria impermeabilidade do sistema de organização» (a rotina, a má definição de funções, etc.).

«A burocratização nasce, como as outras formas de alienação próprias da civilização industrial (Touraine fala também de alienação tecnicista, por exemplo), duma transformação da vontade de desenvolvimento racional em sistema de regras racionalizadoras que se impõem de fora ao indivíduo e, por consequência, investem contra a sua vontade de *contrôle* [...]» [37]

Uma terceira abordagem do problema da burocracia é proposta por Touraine em *La société post-industrielle* [38]. Distinguindo as classes sociais, que se situam ao nível do sistema do poder, dos grupos de interesses, colocados ao nível das organizações e colectividades particulares, e dos grupos de pressão, situados ao nível da organização técnica da produção, Touraine apresenta-nos o seguinte quadro, em que a classificação feita na vertical diz respeito às diversas formas de «opacidade» (e alienação) social:

Classes dominantes	Classes dominadas	Independentes
Tecnocratas	Dirigidos	Profissionais
Burocratas	Empregados	Peritos
Racionalizadores	Operadores	Artífices dos serviços

[36] A. TOURAINE, *op cit.*, p. 184.
[37] ID., *ibid.*, p. 185.
[38] ID., *La société post-industrielle*, Ed. Denoël, Paris, 1996.

Parece-nos que o emprego da expressão *classe social* é feito com demasiada prodigalidade, dependendo a atribuição do carácter de classe de um nível de análise, e não de uma situação social, cujo exame implica a conjugação de diversos níveis de análise. E este facto, conjuntamente com uma abundante divisão de níveis de análise, conduz a análises muito parcelares, que correm o risco de criar uma dispensável opacidade à análise dos fenómenos sociais.

V

Constatámos que atrás das noções hegelianas de «estado» e «sociedade civil» se encontravam preocupações de ordem ética. O estado é, antes do mais, uma esfera onde a eticidade *(Sittlichkeit)* é realizada mais plenamente do que na sociedade civil. A crítica dos «jovens hegelianos» contra o estado prussiano do seu tempo era feita em termos de desadequação do estado ao seu «conceito». Se no tempo de Frederico, o Grande, houvera acordo entre os dois, o facto é que, com o seu sucessor, e não obstante certo liberalismo manifestado pelo seu ministro da Cultura, Altenstein, este acordo desaparecera e a discrepância ameaçava tornar-se ainda maior nos começos da década de 1840, quando o trono, após ter tornado a mudar de ocupante, desiludia ainda mais a jovem *intelligentzia* alemã, não sem ter ainda, durante certo tempo, alimentado esperanças. Mas «as armas da crítica» mudaram com Karl Marx, que afirma que o estado é determinado pela sociedade civil e que, desta forma, põe em causa a noção ética de estado, reduto donde partia a crítica da jovem geração da «esquerda hegeliana». E o que restava da celébre dicotomia estado/sociedade civil?

Nas obras da maturidade, Marx continua a empregá-la para designar a autonomia relativa do estado numa formação social capitalista, ou numa formação social de transição pré-capitalista (absolutismo), e para, por outro lado, explicar os diversos tipos de conexão que se estabelecem entre o estado e as forças sociais numa dada conjuntura. É certo que esta autonomia relativa do estado (e, correlativamente, do aparelho de estado e da burocracia, enquanto «efeito específico do estado»)[39] só é, pelo menos expressamente, contemplada no caso de equilíbrio de forças entre as classes sociais em luta pelo poder (no absolutismo monárquico, por exemplo), ou em crises, em casos de «equilíbrio catastrófico» onde a desintegração das forças dominantes põe em causa a própria sociedade baseada no domínio de classes (no «bonapartismo» de Luís Napoleão, por exemplo). Nestes casos, a autonomia do estado, ou da burocracia, é por vezes afirmada em termos que nos pareceriam contraditórios com o marxismo se não tivéssemos o cuidado de situar tais afirmações no seu contexto e de as tomar como meios de realçar a referida autonomia, que, quase sempre no mesmo texto, mas noutro local, é reposta nas suas devidas

[39] Para usar a nomenclatura de N. POULANTZAS.

proporções. É o que acontece, por exemplo, ao lermos no *18 Brumário:* «Durante a Restauração, sob Luís Filipe, ou com a república parlamentar, [a burocracia] era o instrumento da classe dominante, não obstante os seus esforços para se constituir em poder independente. Não é senão no governo do segundo Bonaparte que o estado parece ter-se tornado completamente independente.» Na mesma obra, Marx explica entretanto que essa autonomia era, na conjuntura do momento, a condição do próprio domínio social e económico da burguesia. Exemplos ainda mais elucidativos desta autonomia aparecem em textos de Engels (como *A Questão do Alojamento,* o *Statu quo na Alemanha*).

Depois de termos explicado a mudança de acepção operada nas expressões «sociedade civil» e «estado» (dicotomia que continuará a ser empregue profusamente por alguns marxistas, como, por exemplo, Gramsci) e de, a este propósito, nos termos referido ao problema da autonomia do estado em Marx (no período da maturidade), observaremos que é sensivelmente nos mesmos termos que Lenine o põe relativamente às formações sociais capitalistas.

No que respeita à existência de uma burocracia, Lenine, em oposição a Kautsky, liga-a necessariamente à burguesia em *O Estado e a Revolução* (1917). Posteriormente, em 1921 [40], considerava que o burocratismo, que não se vislumbrava ainda seis meses depois da Revolução, reaparecera na nova sociedade soviética, não estando ligado à anterior burocracia burguesa, mas encontrando a sua razão de ser no isolamento, na dispersão dos pequenos produtores, no analfabetismo, nas deficiências das comunicações e na falta de ligações entre a indústria e a agricultura. Isto é, fala de um burocratismo (como sistema específico de organização do aparelho de estado) independente da existência de uma burocracia como categoria social.

Entretanto processam-se na União Soviética lutas dentro do bloco revolucionário. Desde cedo que os grupos mais radicais (a «oposição da esquerda») denunciaram a existência de uma burocracia prepotente no seio do Partido Bolchevique e em 1923 é apresentada uma declaração (a «declaração dos 46») ao Politburo a denunciar esse estado de coisas. Por seu turno, Trotsky, cujos escritos e actuação conhecem marcadas oscilações, escreve nesse ano uma série de artigos na *Pravda* sob o título de «Novo curso». O burocratismo, cuja principal manifestação é o trabalho realizado sempre a «dois níveis» pelos velhos bolcheviques, desligados da massa, é reportado à luta entre gerações e aos vestígios de hábitos administrativos do tempo da guerra.

Mais tarde, no exílio, em 1935, Trotsky escreverá: «O burocratismo soviético [...] é o produto de contradições sociais: entre a cidade e o campo, entre o proletariado e o campesinato (estes dois géneros de contradições não são coincidentes); entre repú-

---

[40] Ler, entre outros autores citados nas notas de pé de página: G. LAPASSADE, *Groupes, Organisations et Institutions,* Ed. Gauthier-Villars, Paris, 1970, p. 88; LENINE, *O Estado e a Revolução;* e, «sobre o imposto em espécie», V. I. LENINE, *Obras Escogidas en tres tomos,* Ed. Progresso, Moscovo, 1970, vol. II, pp. 379 e segs., e vol. III, pp. 621 e segs.

blicas nacionais e suas subdivisões; entre os diversos grupos do campesinato; entre os diversos estratos do proletariado; entre os diversos grupos de consumidores; enfim, entre o Estado soviético no seu conjunto e o seu cerco capitalista [...] a burocracia resolve estas contradições elevando-se acima das massas trabalhadoras. Utiliza a sua função para fortalecer a sua dominação.» E no mesmo texto [41]: «Explorando-o [ao proletariado], a burocracia arrancou o poder das mãos das organizações da massa [...]» Parece que Trotsky irá concluir que a burocracia contra a qual lança os seus ataques é uma classe dominante. Mas não; conclui antes que «esta usurpação só foi possível e só pode manter-se porque o conteúdo social da ditadura da burocracia é determinado pelas relações de produção que a revolução proletária estabeleceu. Neste sentido, tem-se o pleno direito de dizer que a ditadura do proletariado tem a sua expressão desfigurada, mas incontestável, na ditadura da burocracia».

Até ao fim da sua vida, e em oposição a B. Rizzi, Trotsky recusar-se-á a considerar que a burocracia soviética se tenha estabelecido como nova classe dominante, embora não exclua que tal venha a acontecer no futuro.

Bruno Rizzi será o mais consequente defensor da teoria da burocracia como classe dominante, procurando definir essa classe em critérios de inspiração marxista, determinando-a a partir da detenção efectiva dos meios de produção.

Segundo Rizzi, a nova classe dominante, a burocracia [42], não se apropria directamente da mais-valia, como a burguesia nas formações sociais capitalistas, mas fá-lo indirectamente, através da sua detenção do aparelho de estado. Deste modo, a exploração do homem pelo homem tornou-se um fenómeno colectivo, é imputável a uma classe em bloco, e já não aos indivíduos; processa-se, portanto, sem acumulação indefinida das riquezas individuais.

Rizzi vê neste domínio da burocracia um fenómeno universal, uma tendência característica de todas as sociedades contemporâneas. Assim, o New Deal, de Roosevelt, o nazismo e o estalinismo são englobados dentro de um mesmo chavão («burocratização do mundo...») que denota já algumas das fraquezas da teoria. E hoje verificamos que o movimento de estatização burocrática não aumentou muito significativamente nos E. U. desde o início da segunda guerra mundial e que o nazismo, que se caracterizava por uma militarização da economia capitalista que favorecia os interesses de alguns grandes grupos económicos, se desmoronou. E, quanto à União Soviética, para além do problema de saber se o conceito de classe dominante será o que melhor explica parte da sua dinâmica social (não haverá outros fenómenos de domínio

---

[41] Sobre a «Declaração dos 46», o «Novo Curso» (ou a «Nova Linha») e outros textos, ver *De la Bureaucratie*, Ed. F. Maspero, Paris, 1971 (textos de L. TROTSKY, E. PREOBAGENSKY e C. RAKOVSKY), e L. TROTSKY, *Natureza do Estado Soviético*, trad. e ed. de J. F. VIEGAS, Livraria Latitude, Porto, s. d. A citação do texto é das pp. 33 e 36.

[42] Bruno RIZZI, *La bureaucratisation du monde*, Paris, 1939. Servimo-nos dos extractos de E. MORIN mencionados na nota 11.

que requeiram um tipo específico de análise? Note-se que esta interrogação não corresponde necessariamente a uma afirmativa), resta a questão, quanto a nós ainda mais oportuna, de indagar se a tal classe dominante caberia a designação de «burocracia», o que implicaria qualquer forma de analogia com a burocracia como categoria social, existente nas sociedades ocidentais.

A aceitar as teses de C. Lefort e do grupo Socialisme ou Barbarie, essa designação estaria de facto apropriada. Para Lefort, a burocracia é um grupo que nasce num meio «onde adquire a sua determinação própria» e que se desenvolve em determinadas condições [43], nunca podendo ser desligada de certo tipo de comportamento. Como Max Weber, mas dentro de uma metodologia diferente, onde a transposição é mais cabalmente explicada, Lefort pensa que, numa sociedade com certo grau de desenvolvimento económico e social, onde os meios de produção tenham passado para as mãos do estado, a burocracia não encontrará entraves para se constituir como classe, e necessariamente como classe dominante. Mas, tendo sido ao nível da sua função política, e não da sua função económica, que ela se formou, e estando a burocracia essencialmente vinculada ao burocratismo (a sua «substância») [44], o seu poder traduzir-se-ia mais na concentração do poder de decisão político do que no desempenho de uma dada função na produção.

Mas a teoria da burocracia como fenómeno social polivalente, madeira para casa onde houver pedra, casa de madeira onde não houver, não resolve o problema da perpetuidade do comportamento que a define. Um dado meio determina o «ser» do grupo. Terá agora o grupo adquirido completa autonomia relativamente ao meio, ou terá o grupo a possibilidade de recriar um meio, para ele propício, indefinidamente?

As diversas teorias da burocracia como classe apresentam-se normalmente como variantes da primeira ou da segunda destas teses, que lhe atribuem, respectivamente, um fundamento de carácter económico ou político. Como variante da primeira encontramos as célebres teorias de Djilas e Burnham. No que respeita a este último, os fenómenos do poder (pelo qual lutam os *managers*) são mais relevantes do que para Rizzi, em detrimento da análise do problema da «nova classe» em termos de exploração económica [45].

VI

1. Ao iniciarmos esta prospecção, surgiu-nos o primeiro molde em que o tema da burocracia foi vazado: a dicotomia estado-sociedade civil, que crescera no terreno do pensamento social do século XVII e de que Hegel se apropriara, envolvendo-a de novas rela-

---

[43] Claude LEFORT, *Éléments d'une critique de la bureaucratie,* Droz, Genebra-Paris, 1971, pp. 307-314.

[44] A terminologia é nossa, e não de C. LEFORT, evidentemente.

[45] James BURNHAM, *The managerial Revolution,* John Day C., Nova Iorque, 1941; M. DJILAS, *La Nouvelle classe dirigeante,* Ed. Plon, Paris, 1957.

ções e determinações. Foi nesse terreno, marcado pela ascensão da burguesia e dos seus valores, que os mais diversos problemas foram postos e as soluções encontradas e que a crítica a essas soluções encontrou a sua base.

Sentindo-se mal nesse terreno, nos *Manuscritos de 1843* Marx procura já uma nova fronteira, uma nova maneira de inquirir a realidade social, mas só com a *Ideologia Alemã* parece ter sido conquistada uma problemática diferente. É então que critica «os ideólogos» alemães, afirmando mesmo, nos seus últimos esforços, que «a crítica alemã não deixou o terreno da filosofia. Longe de examinar as suas bases filosóficas gerais, todas as questões, sem excepção, que ela se pôs brotaram, pelo contrário, no solo de um sistema filosófico determinado, o sistema hegeliano» [46]. Se considerarmos que, por seu turno, Hegel se movia num *horizonte* ideológico bem delimitado, apercebemo-nos de que mesmo os autores que efectivamente não cultivavam as suas ideias no feudo hegeliano estavam mais ou menos confinados aos referidos horizontes e que a todos era aplicável a observação de Marx: «Não era apenas nas suas respostas, mas já nas suas perguntas, que havia uma mistificação.» Ora a importância dos escritos de Marx a partir da *Ideologia Alemã* consiste precisamente na passagem da tentativa de dar respostas originais dentro dos limites expostos para a busca de uma nova maneira de perguntar, isto é, de uma nova problemática. E é por isso que Althusser fala de uma «ruptura» no pensamento de Marx, que se produziria com as *Teses sobre Feuerbach* e com a *Ideologia Alemã*.

É claro que não seria de esperar que Marx se desembaraçasse de todos os temas e, sobretudo, de toda a nomenclatura por ele até aí empregue. No prefácio à edição inglesa de *O Capital,* Engels refere-se a esta questão: «Há contudo uma dificuldade a que não pudemos poupar o leitor: o emprego de certos termos num sentido diferente do que têm não só na vida quotidiana, mas também na economia política corrente.» (Abrimos aqui um parêntese para mencionar o facto de muitos desses termos já terem sido usados, antes da «ruptura», pelo próprio Marx nos *Manuscritos de 1844,* que, em regra, então aceitou e adoptou a acepção que lhes era dada pela «economia política».) «Mas isso não podia ter sido evitado. Qualquer aspecto novo de uma ciência implica uma revolução nos termos técnicos dessa ciência. A melhor prova é dada pela química, onde toda a terminologia tem mudado radicalmente de vinte em vinte anos, aproximadamente [...] A economia política, em geral, contentou-se em retomar estes ou aqueles termos da vida comercial e industrial e em operar com eles, sem se perguntar se assim se não confinaria no círculo estreito das ideias expressas por esses termos.» [47]

O que Engels diz a respeito do uso da nomenclatura da «economia política» por Marx é claramente aplicável a muitas das

---

[46] K. MARX e F. ENGELS, *L'idéologie allemande* — Première partie — *Feuerbach,* trad. de R. CASTELLE e G. BADIA, Ed. Sociales, Paris, 1970, pp. 19-20.

[47] ENGELS, prefácio à edição inglesa de *O Capital,* de K. MARX, trad. de J. ROY, revista pelo autor, t. I, liv. I, Ed. Sociales, Paris, 1960, p. 35.

expressões (como a dicotomia estado/sociedade civil) que este foi buscar à filosofia alemã e ao materialismo francês do século XVIII, as outras duas fontes que deram ao seu pensamento o seu primeiro impulso.

Como vimos, o quadro em que a «filosofia especulativa» coloca a questão estado/sociedade civil é denotado na *Crítica da «Filosofia do Direito» de Hegel*. No entanto, verificaremos que a dicotomia aparece ainda em alguns escritos posteriores de Marx designando o local teórico onde o problema da autonomia do estado é passível de formulação.

2. Max Weber é muitas vezes considerado como o principal autor da teoria da burocracia. No que toca às relações entre o seu pensamento e o de Hegel, surge-nos agora uma questão em certa medida oposta à anterior. Embora as teses dos dois autores estejam colocadas em terrenos diferentes, as suas perguntas à realidade social sejam formuladas em linguagens diversas e os seus horizontes ideológicos e conceptuais sejam distintos, não será descabido dizer que ambos têm, até certo ponto, a mesma «visão» sobre o fenómeno burocrático. Com efeito, a semelhança que se encontra na sua inserção dentro da sociedade alemã do seu tempo parece não ter deixado de determinar vincadamente a sua «visão do mundo». Ambos são professores universitários conhecedores da «economia política» do seu tempo (Weber é mesmo economista de formação), ambos se interessam vivamente pela coisa pública, aspirando a nela exercerem uma influência que não afecte, no entanto, a sua posição «independente»; finalmente, ambos anseiam para o seu país uma evolução que a burguesia soube imprimir a outros, mas na Alemanha encontram essa burguesia ou ainda demasiado débil, ou exercendo já, é certo, o seu domínio económico, porém vestida com roupagem *Junker*, ou, pelo menos, remetendo para a *aristocracia* o cuidado de governar o império em seu nome. Este facto fazia-os procurar uma instituição do corpo social «independente» que pudesse ser depositário das suas esperanças relativamente à «racionalização» ou ao «triunfo da Razão» na sociedade. No entanto, no que toca a Weber, esse «depositário» tornava-se demasiado precário, a inserção deste na sociedade era demasiado ambígua para que, quer a «racionalização», quer a «burocracia», fossem aceites sem uma certa tensão.

3. Quando analisamos o funcionalismo americano, assistimos à passagem gradual do tema da burocracia para um novo terreno. Se a obra de Weber fora escrita durante a transição das sociedades ocidentais para um novo estádio do capitalismo, agora esse estádio estava consolidado e fazia novas exigências à produção teórica. A burocracia passava a ser um tema que interessava à administração do estado e às empresas e, para esse fim, o seu estado deve ser mais ou menos autonomizado, mais ou menos «liberto» das questões relativas a uma inclusão numa teoria da sociedade global, ou, pelo menos, essa teoria deveria ser encarada de modo parcelar, e só no que se prendesse (com uma economia de mediações) ao

tema em questão. Tendo Weber legitimado essa «autonomização», é ele o ponto de partida disponível para o funcionalismo, que pouco a pouco enquadrará o tema «burocracia» de modo cada vez mais coerente com os *apports* da «teoria das relações humanas» e outros, integrando-os no âmbito das suas preocupações e ideologia. É neste processo que o modelo weberiano será pouco a pouco ultrapassado.

Entretanto, já depois da entrada do capitalismo num novo estádio, deu-se outro acontecimento de repercussão mundial: a revolução de Outubro-Novembro de 1917. A divisão de uma fracção do mundo já minimamente industrializada em dois tipos de sociedade antagónicos — um capitalista e outro de transição para o socialismo — teve importantes consequências, tanto no que se refere ao impacte da «coexistência pacífica» sobre a evolução de cada um dos tipos de sociedade, como no que diz respeito aos movimentos sociais e às ideologias que se manifestaram nos dois lados. Na União Soviética, os efeitos da guerra civil e do isolamento fizeram-se sentir duramente na administração e na reorganização da sociedade, bem como na dinâmica dos grupos interessados nas (ou portadores das) diversas alternativas. É neste contexto que surge a «Declaração dos 46» e o «Novo curso», de Trostsky. A temática da burocracia é agora inserida nos problemas de uma sociedade em transição para o socialismo. Como vimos, mais tarde, em 1935, Trotsky ligá-la-á tanto às contradições existentes no seio da sociedade soviética, como às dificuldades de construção do socialismo num só país, mas prefere efectuar uma análise (de inegável rigor teórico, onde a analogia é bem explicada e delimitada) em termos de Thermidor socialista a colocar a questão no quadro de uma sociedade de transição para o socialismo.

Entretanto, nas vésperas da segunda guerra mundial, algumas semelhanças formais de processos e métodos de organização se tinham tornado demasiado patentes para que não fossem aproveitados por um certo esquematismo, quando não por um mero oportunismo teórico, que depressa os traduziu numa primeira ideologia da «convergência dos sistemas», utilizando o conceito mais disponível para apreender os fenómenos de dominação social (o de classe dominante) e, frequentemente, também o conceito mais disponível para designar o papel mais relevante que em todas as sociedades ocupavam as novas formas mais complexas de administração e gestão e os seus cumes (burocracia ou os *managers*...). Após a segunda guerra mundial, o mundo sofreu uma nova evolução e na década de 1960, enquanto os países do Leste europeu, por circunstâncias que respeitam às suas próprias contradições, não produzem grandes progressos no conhecimento das leis das sociedades de transição, nem a teoria marxista da sociedade é ali notavelmente desenvolvida, é no Ocidente, dentro de um maior espaço de crítica no campo das oposições ao *establishment*, criado pela complexidade das questões postas pela chamada «sociedade de consumo», pelo conflito sino-soviético e, posteriormente, entre outros factos, pelos acontecimentos de Berlim, Paris e Praga na Primavera de 1968, que o estudo teórico destes problemas adquirirá um novo impulso. Referimo-nos, por exemplo, à obra de

C. Bettelheim, no que se refere ao estudo dos problemas da sociedade de transição. Embora, quanto a nós, Bettelheim talvez ainda não forneça uma prova definitiva da pertinência do conceito de classe dominante aplicado às sociedades da Europa oriental, consideramos que os seus escritos são os mais estimulantes e elaborados sobre este assunto, e para eles remetemos o leitor [48].

4. Seja ou não de admitir o conceito de classe dominante no que se refere à União Soviética, o estudo desta questão em termos de «burocracia» parece-nos desadequado por razões a que já nos referimos. Por outro lado, ao longo deste artigo tivemos já ocasião de sugerir uma maneira de encarar o problema que nos parece ser mais fértil: a construção de um conceito de burocracia e de burocratismo integrado numa teoria geral da sociedade. Esta inserção implica a sistematização do conceito: a sua definição marcada por uma localização, e por um tipo de relações entretido com outros conceitos, dentro da referida teoria.

Esta sistematização não esquece, evidentemente, o facto de em cada formação social existirem, além de alguns elementos invariantes que aqui e ali se combinam de modo diverso [49], outros elementos que não são invariantes, ou que aparecem neste e naquele estádio ou etapa de evolução com uma localização e características diferentes.

Uma estimulante tentativa neste sentido é representada pela obra de Nicos Poulantzas *Poder Político e Classes Sociais* [50]. Poulantzas define classe social como um efeito do conjunto das estruturas sociais no campo das relações sociais. Isto é, depois de uma divisão dicotómica entre estruturas e práticas sociais (cuja legitimidade nos pode oferecer dúvidas), localiza as classes ao nível das segundas enquanto efeito (dentro de uma causalidade estrutural) da estrutura global. Esta estrutura global comporta tanto uma instância económica, como uma instância ideológica e uma instância política, pelo menos. As relações sociais constituem-se deste modo em relações de classe. E as classes não são apenas determinadas pela situação dos agentes relativamente aos meios de produção, mas são concebidas como um efeito de toda a estrutura social, só podendo ser consideradas como «classes distintas e autó-

---

[48] BETTELHEIM e outros, *La transition vers l'économie socialiste* e *Calcul économique et formes de propriété*, Ed. Maspero, Paris, 1969 e 1970. Em português: C. BETTELHEIM e P. SWEEZY, *Sociedades de Transição: Luta de Classes e Ideologia Proletária*, Portucalense Editora, Porto, 1971.

[49] O que não permite, no entanto, a redução do problema em questão a uma simples combinatória desses elementos invariantes. Ver L. ALTHUSSER e E. BALIBAR, *Lire le Capital*, I e II, Ed. Maspero, Paris, 1968.

[50] Nicos POULANTZAS, *Pouvoir Politique et Classes Sociales*, Ed. Maspero, Paris, 1968, pp. 69-81 (definição de *classe*), p. 88 (definição de *categoria, fracção e camada)*, cap. IV (autonomia do estado e «efeito de isolamento»), cap. V (burocracia). Existe trad. portuguesa de F. SILVA, Portucalense Editora, Porto.

A dicotomia estruturas/práticas sociais, empregada sistematicamente por POULANTZAS, parece por vezes pressupor a existência de duas «substâncias» no objecto das suas análises. É sintomático que num trabalho posterior (*Les classes sociales*, preparado para a CFDT) o autor não utilize essa distinção. Terá ele tomado consciência desse facto?

nomas» — como forças sociais — quando a sua existência económica se reflectir no nível político por «efeitos pertinentes».

Poulantzas refere-se também a uma importante distinção entre camadas sociais, fracções autónomas de classe e categorias sociais. As camadas sociais [51] representam efeitos secundários da estrutura global que não se traduzem na formação de forças sociais, mas que podem influenciar a prática política das verdadeiras forças sociais. Por seu lado, as fracções autónomas de classe constituem o substrato de eventuais forças sociais (por exemplo, a burguesia comercial). Finalmente, as categorias sociais caracterizam-se pela sua determinação específica pelas estruturas não económicas, podendo, em determinadas condições, constituir-se como forças sociais. (É o caso da burocracia determinada pela instância política.) Tanto as camadas, como as fracções, como as categorias, se integram, por sua vez, em conjuntos mais vastos — as classes.

Assim, a burocracia, representando (a par do exército, da polícia, etc.) uma parte do grupo social do aparelho do estado, é uma categoria social específica, constituindo «um efeito específico da estrutura regional do estado» numa formação social, sendo, por isso, dotada de uma unidade própria, que manifesta no seu funcionamento como grupo social, e de uma autonomia relativa em relação às classes sociais. Essa autonomia é-lhe dada tanto pelo burocratismo, como pela própria autonomia relativa do estado.

Por sua vez, o burocratismo é definido por Poulantzas como um sistema específico de organização e de funcionamento interno do aparelho do estado, onde se manifesta o impacte de certa ideologia no estado. Esse impacte — porque o é de uma ideologia que se manifesta também na «sociedade civil» — traduz-se num tipo de organização hierárquica por delegação do poder, no carácter impessoal das normas, etc., e explica a razão das semelhanças encontradas no funcionamento das organizações privadas.

Por outros termos, ao serem quebradas as resistências da sociedade feudal, institui-se um isolamento dos agentes, que no plano jurídico se traduz, por exemplo, pela fórmula da «igualdade de todos os cidadãos perante a lei», ou, de um modo mais geral, em leis abstractas e universais, não tendo em conta qualquer tipo de privilégio de nascimento. Este «efeito de isolamento», como Poulantzas lhe chama, que está na origem da autonomia relativa do estado, permite, por outro lado, ao estado, bem como à burocracia estatal, que se apresentem como representantes da unidade do «povo-nação». Assim, a lei e a ideologia actuam em dois sentidos: naquele que poderíamos designar como «individuação» (lembremo-nos da «sociedade civil» de Hegel) e na reconstituição de uma unidade, feita através do Estado.

Neste contexto, qual será, por exemplo, o significado de uma extensão numérica dos burocratas numa sociedade capitalista? Segundo Poulantzas, ela pode significar o advento de uma situação onde o estado assume um papel dominante numa sociedade, como,

---

[51] POULANTZAS dá como exemplo de camada a *«élite operária»*.

por exemplo, no caso de existir uma pequena burguesia ou um campesinato numeroso, que faz que novas funções sejam requeridas a esse estado e que o seu aparelho, por outro lado, sirva para dar emprego ao «superpovoamento» criado por essas classes. Mas, claro está, o fenómeno pode ter origem noutras situações.

Assim, Poulantzas determina a burocracia ao nível político, e não económico, e não a considera como classe, mas como categoria social, susceptível de certa autonomia.

Abre-se, deste modo, caminho para uma investigação mais fértil, onde todas as questões levantadas poderão ser contempladas dentro de um quadro mais sólido e preciso. Não porque não permaneçam dúvidas. A burocracia é um tema que se prende muito ao quotidiano e acerca do qual todos possuímos numerosas intuições. E, parafraseando Bachelard, essas intuições podem-se revelar muito úteis para (mediante uma investigação) serem destruídas.