

CONSTRUÇÃO NACIONAL E CIDADANIA
ESTUDOS DE NOSSA ORDEM SOCIAL EM MUDANÇA

REINHARD BENDIX

Tradução

Mary Amazonas Leite de Barros

edusp

AUTORIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTADO-NAÇÃO

A estrutura feudo-patrimonial da vida política medieval, a “grande transformação” da autoridade pública no período pré-moderno imediato, individualista quando contrastado com as relações de autoridade tradicionais, o protesto social no período moderno quando contrastado com o protesto no período medieval, os elementos da cidadania nacional e sua extensão gradual a setores previamente excluídos da população – todos esses são conceitos de aplicabilidade limitada. As estruturas sociais e os padrões de comportamento aos quais elas se referem prevalecem por um tempo que excede o período de vida dos indivíduos envolvidos. Todavia, são de duração limitada, e isso implica um período de emergência e declínio. Os conceitos apropriados a essas estruturas podem apenas designar o conjunto de atributos pelos quais elas podem ser identificadas; tampouco podem abranger o fluxo e refluxo desses atributos através do tempo.

O conceito de “Estado-nação” é outro caso em questão. Refere-se a atributos da autoridade pública que são em sua maioria inequívocos quando contrastados com os atributos da vida política medieval. Na concepção medieval, o rei não apenas impera sobre um território como um domínio privado, mas também possui as funções judiciárias e administrativas do governo e, portanto, dispõe delas como se fossem peças da propriedade. Na teoria, o rei detém a máxima autoridade mesmo sobre as terras, e direitos ao exercício da autoridade, que ele concedeu a um súdito eternamente. A ficção da soberania real é mantida pelo governante através do restabelecimento formal de sucessivos herdeiros nos títulos e direitos de seus

antepassados. Na prática, o vassalo muitas vezes trata as terras e direitos que lhe são assegurados como se fossem uma propriedade sobre a qual sua família tem direito hereditário. Assim, a autoridade governamental está tão ligada à família quanto à propriedade. O governante e seus vassallos reivindicam um direito prescritivo ao exercício da autoridade, não para si mesmos como indivíduos, mas como membros de famílias às quais aquele título pertence em virtude de linhagem real ou aristocrática. A máxima de Edmund Burke referente à sociedade como parceria aplica-se a esse contexto: “Como os objetivos dessa sociedade não podem ser obtidos em muitas gerações, ela se torna uma sociedade não apenas entre os que estão vivos, mas entre os que estão vivos, os que estão mortos, e os que estão por nascer”¹. Na concepção medieval, o “bloco de construção” da ordem social é a família com privilégio hereditário, cuja estabilidade através do tempo é o fundamento do direito e da autoridade, enquanto a ordem de classificação da sociedade e sua transformação através da herança regula as relações entre tais famílias, e entre elas e o governante supremo.

O Estado-nação moderno pressupõe que esse vínculo entre a autoridade governamental e o privilégio herdado nas mãos de famílias de notáveis está quebrado. O acesso a postos políticos e administrativos importantes nos governos dos Estados-nações pode ser facilitado pela riqueza e pela posição social elevada através de seu efeito sobre os contatos sociais e as oportunidades educacionais. Mas a facilidade de acesso não é como a prerrogativa que as famílias aristocráticas na política medieval reivindicam em virtude de sua “antiguidade de sangue”, para usar a frase de Maquiavel. Pois o critério decisivo do Estado-nação ocidental é a separação substancial entre a estrutura social e o exercício de funções judiciárias e administrativas. As principais funções do governo, como a adjudicação de disputas legais, a arrecadação de renda, o controle da moeda corrente, o recrutamento militar, a organização do sistema postal, a construção de obras públicas e outras foram removidas da luta política, no sentido de que não podem, com base na hereditariedade, ser apropriadas por Estados privilegiados, nem divididas entre jurisdições concorrentes. A política deixa de ser uma luta acima da distribuição de poderes soberanos onde quer que o domínio pacífico sobre um território e seus habitantes é concebido como uma função de uma mesma comunidade – o Estado-nação². Em vez disso, a política torna-se uma luta acima da distribuição do produto

1. Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France*, Gateway Editions, Inc., Chicago, Henry Regnery Co., 1955, p. 140.
2. Ver Max Weber, *Law in Economy and Society*, trad. e ed. de Max Rheinstein & E. A. Shils, Cambridge, Harvard University Press, 1954, p. 338 e *passim*. Ver também Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, Oxford University Press, 1947, p. 156.

nacional e acima das políticas e da implementação administrativa que afetam essa distribuição. Um corolário inquestionável dessa emergência do Estado-nação é o desenvolvimento de um corpo de funcionários, cujo recrutamento e execução política foram gradualmente separados do envolvimento previamente existente de funcionários com lealdades por parentesco, privilégios hereditários e interesses de propriedade³. A discussão seguinte examina esse processo de burocratização e se transforma numa análise de aspectos selecionados da relação entre os administradores e o público no Estado-nação moderno.

Burocratização

Um atributo de todo governo é a implementação de comandos através de um quadro administrativo. A nomeação de funcionários e sua maneira de implementar os comandos diferenciam um tipo de estrutura política de outro. Uma vez que a questão básica da discussão precedente é a estrutura política medieval da Europa ocidental, podemos caracterizar melhor o processo de burocratização por meio de um contraste sistemático com o tipo de governo patrimonial.

O governante ou chefe patrimonial está relacionado com seus subordinados e funcionários pessoais da seguinte maneira:

1. Através de decisões arbitrárias no momento em que o dirigente confere poderes a seus funcionários, ou os comissiona para realizar determinadas tarefas; em princípio, ele é livre para alterar esses poderes ou comissões segundo sua conveniência.

2. “A questão de quem decidirá um assunto – qual de seus funcionários ou o próprio chefe – [...] é tratada [...] [ou] tradicionalmente, com base na autoridade de normas legais ou precedentes particulares recebidos, [ou] inteiramente com base em decisões arbitrárias do chefe.”

3. “[...] Funcionários e favoritos da família são com muita frequência recrutados numa base puramente patrimonial dentre os escravos ou servos de um chefe. Se o recrutamento foi extrapatrimonial [*i.e.*, fora do domínio familiar pessoal do governante], eles tendiam a ser portadores de benefícios que lhes foram concedidos como um ato de graça sem compromisso com nenhuma regra formal.”

3. Um estudo comparativo da história administrativa, em que esse processo de separação é investigado desde meados do século XVII, encontra-se em Ernest Barker, *The Development of Public Services in Western Europe, 1660-1930*, New York, Oxford University Press, 1944.

4. A qualificação para o ofício depende inteiramente do juízo de valor pessoal do governante entre seus funcionários domésticos, partidários ou favoritos.

5. “Funcionários e favoritos domésticos são geralmente sustentados e equipados na casa do chefe e de seus armazéns pessoais. Geralmente, sua exclusão da própria mesa do amo significa a criação de benefícios [...]” e portanto um enfraquecimento do regime patrimonial como é aqui definido.

6. Através de mudanças abruptas na nomeação e de uma série de outros atos arbitrários, o governante faz todos os esforços para evitar a identificação de qualquer funcionário ou favorito doméstico com o ofício que ele ocupa numa determinada época.

7. O próprio governante ou seus funcionários e favoritos que agem em seu nome conduzem os negócios do governo quando e se o consideram apropriado, isto é, ou por pagamento de uma comissão ou por um ato de graça unilateral⁴.

O governo é considerado uma mera extensão do domínio privado do governante. Vimos que, sob o patrimonialismo, a regra pessoal arbitrária é considerada legitimada com base na tradição imemorial e santificada. Repetidamente, o governante patrimonial enfrenta a tarefa de equilibrar um princípio com outro. Essa consideração aplica-se a todas as condições acima enumeradas: a delegação de autoridade, a base do recrutamento e remuneração, a qualificação para o ofício, a obediência dos subordinados ao governante ou a independência relativa de sua posição, e finalmente o grau com que o governante e funcionários tratam o negócio oficial como um ato de indulgência pessoal ou o desempenho daquele dever que a tradição lhes dá como incumbência. Nesses aspectos, nem a arbitrariedade pessoal nem a adesão ao precedente santificado podem ser dispensados. Pois se a arbitrariedade passa a prevalecer, o patrimonialismo dá margem à tirania; se direitos estabelecidos eliminam a vontade arbitrária do governante, o patrimonialismo dá margem ao feudalismo ou um grande domínio se desintegra em domínios patrimoniais menores. O regime patrimonial perdurará enquanto essas eventualidades forem evitadas, mas é também verdade que, dentro dessa estrutura, o regime arbitrário ou a adesão à tradição santificada pode se tornar dominante.

A caracterização do regime patrimonial de Weber presume uma grande diversidade de eventos históricos, e os conceitos emparelhados de arbitrariedade santificada e de precedente santificado fornecem um dispositivo interpretativo para

4. As passagens citadas são extraídas de Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, *op. cit.*, pp. 343, 344 e 345. As características da regra patrimonial remanescentes são extraídas de Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1925, II, pp. 679-723. As discussões relacionadas são encontradas em Max Weber, *Religion of China*, Glencoe, The Free Press, 1951, pp. 33-104.

uma análise da mudança social. Mas todo exercício concreto de autoridade por um governante histórico é, justamente por isso, uma instância numa série de eventos que revela um padrão apenas quando encarada em retrospecto e por um longo prazo. Embora a conceitualização desse padrão capacite o analista a abordar todo caso específico com um conhecimento dos "princípios de ação" que estão em debate, aquele conhecimento é inevitavelmente afastado das ambigüidades e compromissos pelos quais os homens de ação abrem caminho entre princípios opostos. É necessário, portanto, enfatizar os dilemas intrínsecos nos conceitos capitais como a administração patrimonial, a fim de reduzir o desnível entre conceito e comportamento. Por outro lado, assim como aprendemos a estimar o preço de cada linha de ação, os prejuízos evitáveis e inevitáveis que ela provoca na consecução de seus próprios objetivos, também reduzimos o desnível do lado da análise comportamental. Considerações paralelas aplicam-se ao sistema de administração sob o preceito da lei.

No moderno Estado-nação do tipo ocidental a administração governamental é caracterizada por uma orientação dirigida para regulamentações legais e administrativas. Uma vez que a definição de burocracia de Weber traça o paralelo dos pontos apenas citados em relação à administração patrimonial, repito-a aqui de forma abreviada. Uma burocracia tende a ser caracterizada por: 1. direitos e deveres definidos, que são prescritos em regulamentos escritos; 2. relações de autoridade entre posições que são ordenadas sistematicamente; 3. nomeação e promoção que são regulamentadas e baseadas em acordo contratual; 4. treinamento técnico (ou experiência) como uma condição de emprego formal; 5. salários monetários fixados; 6. estrita separação entre cargo e encarregado no sentido de que o empregado não possui os "meios de administração" e não pode se apropriar da posição, e 7. trabalho administrativo como uma ocupação de tempo integral⁵.

Cada uma dessas características representa uma condição de emprego na administração do governo moderno. O processo de burocratização pode ser interpretado como a multifacetada, cumulativa e mais ou menos bem-sucedida imposição dessas condições de emprego desde o século XIX. Os problemas de gerenciamento que emergem desse processo podem ser caracterizados de uma maneira geral pela comparação de cada condição de emprego burocrático com sua contrapartida não-burocrática ou antiburocrática.

5. H. H. Gerth e C. W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1946, pp. 196-198. A discussão que se segue baseia-se em meu livro *Work and Authority in Industry*, New York, John Wiley & Sons, 1956, pp. 244-248.

O esforço para definir direitos e deveres de acordo com critérios formais (impessoais) encontrará persistentes tentativas para interpretá-las de uma maneira que o indivíduo interessado considera vantajosa para si mesmo.

A sistemática disposição das relações de autoridade serão opostas, embora muitas vezes involuntariamente, por tentativas de sujeitar essas relações a uma negociação informal usando favores de vários tipos.

Considerações pessoais semelhantes podem também afetar a nomeação e a promoção de empregados, mesmo quando há uma evidente submissão às regras.

O treinamento técnico como uma condição de emprego está talvez menos sujeito a tais práticas, embora, mesmo neste caso, as relações pessoais e as interpretações subjetivas possam modificar o que de outra forma seria uma adesão puramente formal a essa condição. Penso em fatores como a preferência pela contratação de funcionários por candidatos que possuem certas características pessoais, bem como a competência técnica requerida. A avaliação subjetiva também entra na avaliação da experiência, da situação profissional etc, de um candidato.

Considerações semelhantes aplicam-se aos salários monetários fixos. Embora as escalas de salário possam ser prontamente fixadas e administradas, a nomeação e promoção estão sujeitas à negociação e à influência pessoal, como em todo o sistema de classificação de trabalho sem o qual a escala de salário não tem sentido. Além disso, há contínuos esforços para suplementar qualquer escala de salário determinada por vários benefícios marginais que não são tão prontamente sistematizados como a própria escala e, portanto, permitem a manipulação que a escala procura eliminar.

A estrita separação entre funcionário e encarregado, entre o cargo e o empregado, é uma condição ideal que raramente é atingida na prática, especialmente em relação a empregados assalariados e trabalhadores especializados. Os encarregados dotam seu desempenho no trabalho com qualidades pessoais que vão desde as idiossincrasias dispensáveis até habilidades intransferíveis e muitas vezes indispensáveis, de modo que alguma medida de identificação do empregado com essa posição é inevitável. Nas modernas condições de emprego, o indivíduo não pode se apropriar de sua posição no sentido de que, digamos, no governo inglês durante o século XVIII os cargos administrativos eram uma forma de propriedade privada que uma família podia passar de uma geração à seguinte. Mas as salvaguardas contra a demissão estabelecidas no governo moderno sob o *slogan* de "estabilidade no emprego" dotaram o emprego de um caráter de quase propriedade que é mais ou menos incompatível com a estrita separação entre o emprego e o empregado.

Embora a idéia de trabalho como uma ocupação de tempo integral seja geralmente aceita, a intensidade do trabalho está sujeita a disputas e interpretação. A expressão “tempo integral” é inambígua quando contrastada com o trabalho temporário ou secundário. Mas a quantidade de trabalho realizado numa ocupação de tempo integral continua a ser uma condição de emprego muito controvertida, que os empregadores procuram regularizar pelo uso de incentivos e penalidades e que os trabalhadores interpretam a seu modo pela prática da restrição de produção. Dessa maneira, a burocratização é um processo em andamento, no qual aqueles que exercem autoridade sujeitam as condições de emprego a uma sistematização impessoal, enquanto os empregados procuram modificar a implementação das regras de uma maneira que consideram vantajosa a si mesmos. Podemos dizer que os empregados continuam a “negociar” silenciosamente sobre as regras que governam seu emprego, muito depois de terem assinado o contrato que ostensivamente impede tal “negociação” posterior. Por outro lado, os que representam a autoridade esforçam-se por maximizar o desempenho previsível dos empregados pelo uso estratégico de penalidades, incentivos e apelos ideológicos.

Dentro do contexto administrativo, essas estratégias conflitantes replicam o que Weber considera as características básicas da dominação legal. Na medida em que “amor, aversão, e todos os sentimentos [...] puramente pessoais [são excluídos] da execução de tarefas oficiais”, o governo moderno aproxima-se do tipo de burocracia ideal sob o domínio legal⁶. Mas tal aproximação é uma realização humana e, portanto, condicional. As tendências para uma administração impessoal de regras emergem das crenças básicas de acordo com as quais as leis são consideradas legítimas, se foram decretadas pelas autoridades próprias, com base em procedimentos sancionados por lei. Na sociedade moderna, os legisladores, advogados, juízes, tribunais administrativos e outros estão preocupados em produzir leis e procedimentos que deverão governar as transações recorrentes entre indivíduos e grupos. A administração impessoal fornece um suporte indispensável de regularidade, imparcialidade, previsibilidade, e todos os outros atributos de ordem positivos, mas esses ganhos estão inextricavelmente ligados a uma estudada desconsideração pela pessoa e pela circunstância e, portanto, por considerações de equidade.

Conseqüentemente, como Weber mostra em sua sociologia da lei, o avanço na “racionalidade formal” foi e continua a ser circunscrito em muitos pontos pela preocupação das partes interessadas, e na verdade dos próprios legisladores, com princípios de equidade. Uma crença na legalidade significa sobretudo que certos

6. Ver essa formulação condicional em Weber, *Law in Economy and Society*, *op. cit.*, p. 351.

procedimentos formais devem ser obedecidos se a decretação ou execução de uma lei quiser ser considerada legal. Mas enquanto a legislação legal tende a eliminar as idiosincrasias da lei pessoal, no interesse do desenvolvimento de um corpo de leis coerente que seja o mesmo para todos, ela também milita contra o exercício do julgamento no caso individual. Todavia, a atenção aos regulamentos pode, por essas razões, engendrar um interesse no ato de legislar em causa própria – do mesmo modo que uma preocupação exagerada com a equidade no caso individual pode prejudicar a integridade do processo legiferante. Portanto, o Estado de direito perdura na medida em que as soluções parciais desses imperativos conflitantes são encontradas e que não se permite o predomínio da preocupação com a equidade nem com os atributos formais de legislar. O básico e angustiante dilema de forma e substância na lei pode ser aliviado, mas nunca resolvido, pois a estrutura do domínio legal mantém suas características distintivas apenas na medida em que esse dilema é perpetuado.

Os imperativos conflitantes da “racionalidade formal e substantiva” estendem-se mesmo ao interior dos estatutos relativamente simples que governam a administração pública, pois parece que a implementação de tais estatutos é assaltada por certas incompatibilidades inerentes à estrutura das organizações hierárquicas. O problema de comunicação é o caso em questão. A hierarquia de postos, indispensável em grandes organizações, envolve uma ordem de autoridade indiscutível. Todos os subordinados recebem suas ordens dos superiores, que por definição conhecem mais sobre a política da organização e sua execução “apropriada” do que aqueles que eles comandam. Contudo, seu conhecimento superior é limitado ou circunscrito pelo fato de que seu alto posto dentro da organização afasta-o automaticamente da experiência do dia-a-dia com seus problemas operacionais. Na terminologia da teoria da organização, isto é chamado o problema da comunicação de mão dupla. Mas, como Florence observou, a informação, que deve surgir da linha de autoridade a partir daqueles que estão em contato diário com problemas operacionais, “tende a ser negligenciada pela simples razão de que ela parte de um subordinado”⁷. Convém enfatizar que a razão para tal negligência não é necessariamente a má vontade dos superiores ou a inaptidão dos subordinados. Ela se deve, antes, ao fato de que a hierarquia de postos envolve diferentes níveis de informação, de modo que os subordinados não estão em condições de julgar quais os aspectos da operação do dia-a-dia são de interesse especial para seus superiores. Tampouco é possível aos superiores explicá-lo com muitos detalhes,

7. P. Sargent Florence, *The Logic of British and American Industry*, London, Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1953, p. 153.

pois isso interferiria com a própria delegação de responsabilidade que as grandes organizações tornam necessária. Portanto, cabe aos subordinados julgar em certa medida o que seus superiores querem ou devem saber. Uma vez que o desempenho dos subordinados é avaliado em parte por essa maneira de manter o superior informado, a informação que ele fornece é passível de ser um amálgama do necessário, do frívolo e do auto-interesse. Os superiores e subordinados lidam diariamente com esse problema e com outros semelhantes, e os resolvem da melhor forma que podem, à luz de circunstâncias e com as habilidades organizacionais à disposição. O estudo e a pesquisa podem melhorar tais soluções, mas não podem, parece-me, eliminar os dilemas inerentes ao comportamento de aceitação do estatuto e das organizações hierárquicas⁸.

A discussão precedente da administração patrimonial e burocrática mostra que os conceitos – marcos das estruturas sociais podem abranger um espaço da experiência histórica. Um dado tipo de administração manterá seu caráter enquanto os governantes e funcionários conseguirem um certo equilíbrio entre os tipos de imperativos conflitantes. A tarefa analítica é identificar esses imperativos e, portanto, as questões ou conflitos cujas repetidas resoluções definem e redefinem os atributos do tipo. Para evitar a reificação do tipo, isto é, a falácia de atribuir a uma estrutura social uma concretude que ela não possui, devemos ver esses “atributos” como objetos de ação por grupos específicos.

A discussão também exemplifica uma abordagem da mudança social que permite transformações de um tipo a outro. Por exemplo, a dependência de funcionários patrimoniais em relação à casa do governante contrasta com a fixação impessoal dos salários monetários dos funcionários burocráticos. Quando o domínio do governante se torna mais amplo, o número de funcionários domésticos cresce, assim como a dificuldade de mantê-los na família. Conseqüentemente, os

8. Em seu livro *Administrative Behavior*, New York, Macmillan Co., 1948, pp. 20-44, Simon mostrou de que maneira tais dilemas conduziram a teorias administrativas que são tão contraditórias quanto os provérbios. A eficiência administrativa requer especialização. Por outro lado, a especialização requer critérios claros para uma divisão do trabalho, mas esses critérios coincidem ou colidem com outros e, portanto, exigem coordenação, que é, muitas vezes, incompatível com a especialização. A alegação de que tais dilemas são inevitáveis e de que, portanto, os julgamentos são indispensáveis, é inteiramente compatível com o esforço para assentar a tomada de decisão gerencial numa base mais científica. A substituição dos métodos mecânicos por operações manuais é obviamente um contínuo processo que em larga medida reduziu algumas áreas de arbítrio, ainda que tais métodos também tenham criado novas oportunidades para o julgamento discricionário. Mas, embora as mudanças organizacionais (incluindo as baseadas em pesquisa anterior) reduzam e realoquem as áreas em que o arbítrio é possível ou desejado, elas não podem, na minha opinião, eliminar o exercício do julgamento. De qualquer forma, os contraditórios provérbios administrativos de Simon deverão continuar, enquanto a operação das organizações hierárquicas requererem tais julgamentos.

benefícios e, portanto, a independência relativa em relação à família substituem cada vez mais seu antigo arranjo. Os funcionários do governante procurarão tornar seus benefícios hereditários, enquanto o governante tentará recuperar o benefício como seu ao término do serviço ou pela morte do encarregado. Esse conflito será resolvido pela luta em termos das arbitrariedades pessoais e do respeito pela tradição que são característicos do governo patrimonial. Quando os funcionários conseguem tornar-se independentes, dão o primeiro passo para se afastar da completa identificação do governante e do governo. Note-se, porém, que esse primeiro passo consiste na completa identificação do governo com muitos governantes; portanto, permanece bem no centro da estrutura do governo patrimonial. Na Europa ocidental, essa estrutura prevaleceu por muitos séculos, mas foi aos poucos internamente solapada, quando o desempenho das funções governamentais perderam eficácia com a comercialização dos cargos.

Finalmente, a idéia do cargo do governo como um tipo de propriedade pessoal herdada foi substituída pela completa separação entre o cargo e o encarregado, com a remuneração tomando agora a forma de pagamentos de salários regulares em lugar da antiga dependência do encarregado em relação à família do governante e à renda proveniente do desempenho de funções oficiais. É verdade que esse novo princípio, como o antigo, está sujeito a variáveis consideráveis. Embora as escalas de salário sejam fixadas e os funcionários não possuam direitos de propriedade em suas posições, essas condições do serviço administrativo estão sujeitas à negociação e à influência pessoal. Fatores como benefícios extras e estabilidade pessoal podem muitas vezes modificar consideravelmente a escala salarial e a separação do cargo e do encarregado. O saldo dependerá dos esforços conflitantes daqueles que administram a escala salarial e supervisionam as condições de emprego, como contra aqueles que usam a negociação e a influência para maximizar suas vantagens. Se os primeiros obtivessem êxito completo, codificariam benefícios adicionais e condições de emprego de modo suficientemente detalhado para minimizar a negociação e a influência pessoal. Se os negociadores obtivessem êxito total, anulariam as condições formais da moderna administração e restabeleceriam a tomada de decisão pessoal em questões de remuneração e emprego. O grau em que essa alternativa patrimonial se tornou impossível é uma verdadeira medida do grau com que o tipo de administração burocrática se tornou o padrão predominante. Mas a negociação e a influência continuam a afetar as condições do trabalho administrativo, e até este ponto o padrão burocrático predominante está sujeito a uma alteração gradual. Se essas alterações são mutuamente compensatórias, e portanto preservam a identidade da burocracia, se elas se acumulam em uma ou outra direção e dão origem a padrões "neopatrimoniais" ou "neofeudais", ou se tipos inteiramen-

te novos de administração emergem – tudo isso está sujeito à investigação, empírica. A discussão seguinte é relevante para essa investigação, na medida em que relaciona o tipo ideal de organização burocrática de Weber a dois problemas críticos da administração pública no Estado-nação ocidental.

Administração Pública e Estrutura Social

Na segunda parte do epílogo com o qual conclui seu romance *Guerra e Paz*, Leon Tolstói descreve a metáfora da raiz das organizações hierárquicas. Quando os homens se unem numa ação comum, a maior parte deles participa diretamente na ação, enquanto um número menor tem uma participação direta menor. O comandante-chefe nunca participa diretamente, mas em vez disso toma providências gerais para a ação combinada. Para Tolstói um cone delineado com perfeição representa o modelo de todas as organizações hierarquizadas⁹.

Em seu tipo ideal de um quadro administrativo sob autoridade legal, Max Weber refere-se ao mesmo modelo ao enfatizar o tipo *monocrático* no qual um “chefe” exerce *autoridade suprema sobre todo o quadro administrativo*. Contudo, em sua especificação dos atributos que distinguem a administração burocrática da patrimonial, ele concentra maior atenção nas *relações de autoridade intra-organizacionais*. *Ordenando e facilitando a implementação fiel dos comandos, a autoridade isola os funcionários das influências que interfeririam nessa implementação*. Temos, portanto, duas variáveis críticas. Uma refere-se à natureza da autoridade exercida *sobre* o quadro administrativo, a outra com o condicionamento e isolamento organizacional desse quadro que afeta sua implementação de comandos. Ambos os aspectos são igualmente importantes no exercício do poder público no Estado-nação ocidental, mas devo concentrar-me aqui no segundo.

Ao nível da política pessoal-pública, os funcionários do governo são agora recrutados independentemente de suas lealdades de parentesco, enquanto os privilégios dos Estados hereditários não mais existirem. As salvaguardas contra a apropriação completa e o envolvimento direto com os interesses da família e da propriedade são suplementadas pelas várias condições do emprego público, nas quais Weber vê as características distintivas de uma burocracia moderna. Reunidas, essas condições devem garantir que nenhuma influência extra-organizacional interfira na implementação de comandos à medida que esta percorre a hierarquia desde o nível de tomada de decisão, no alto, até o funcionário executivo “na linha

9. Leon Tolstói, *War and Peace*, New York, The Modern Library, s. d., pp. 1128-1129 e *passim*.

de fogo". Desse modo, o exercício das funções administrativas deve ser efetivamente isolada da estrutura social circundante. Tipicamente ideal, a hierarquia burocrática é uma estrutura independente: decisões políticas básicas foram alcançadas antes de sua implementação administrativa, da qual foram claramente diferenciadas; os funcionários são assim condicionados de modo a se confinar voluntariamente e com competência técnica para essa implementação, e o público concorda com os estatutos resultantes e não tenta influenciar em sua formulação ou execução. Contudo, essas hipóteses só podem ser aproximativas¹⁰. Várias condições influem na hierarquia como um todo: a estrutura da autoridade suprema (que, como viu Weber, é freqüentemente *não*-monocrática), o padrão de cultura burocrática que forma a atitude dominante dos funcionários públicos, e os contatos entre administradores e o público¹¹.

Conseqüentemente, as *hipóteses* do modelo weberiano (mais do que os atributos que formam o modelo) serão modificadas na discussão seguinte, que pretende abordar uma compreensão mais completa da autoridade administrativa no Estado-nação moderno. A discussão enfocará duas questões críticas: a posição legal e política dos servidores civis, e certos problemas típicos na relação entre administradores e público.

A autoridade e o padrão burocrático de cultura

A emergência do Estado-nação é acompanhada pelo crescimento de uma estrutura governamental em larga escala, com um quadro de funcionários que, ao ingressar no emprego público, deve aceitar as condições de emprego estipuladas pela autoridade pública. Na ausência de privilégios hereditários, e com o declínio dos grupos de parentesco extensos, os funcionários públicos aceitam essas condições com suficiente boa vontade. Mas com a universalização da cidadania, traçada no capítulo anterior, surge uma pergunta: Devem os funcionários públicos manter todos os direitos do cidadão privado, ou devem eles sujeitar-se a algumas restrições especiais, tendo em vista suas responsabilidades e poderes como funcionários públicos? Geralmente, três respostas foram dadas a essas perguntas. Num extremo,

10. O próprio Weber oferece uma análise comportamental em seus escritos políticos, especialmente em sua análise do problema burocrático na Alemanha imperial no governo Bismarck. Ver seus *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J. C. B. Mohr, Paul Siebeck, 1958, pp. 299 e ss. Não sabemos como ele teria desenvolvido a relação entre o típico-ideal e o nível comportamental de análise, se tivesse vivido para completar sua sociologia do Estado.
11. Minha primeira tentativa de formular as precondições do comportamento burocrático encontra-se em Reinhard Bendix, *Higher Civil Servants in American Society*, University of Colorado Series, *Studies in Sociology*, nº 1, Boulder, University of Colorado Press, 1949, cap. I.

está a opinião de que os dois papéis são inteiramente compatíveis, de modo que o funcionário público goza de plenos direitos do cidadão privado sempre que atue na qualidade deste. Esta visão pode ser chamada de *plebiscitarianismo democrático*, no sentido de que trata todos os cidadãos da mesma maneira e não permite que o *status* especial do funcionário prejudique os direitos universais de cidadania. No outro extremo está a opinião de que os servidores civis são acima de tudo servidores do Estado e, portanto, que o emprego público implica um suporte político positivo para o governo no poder. Esta opinião pode ser chamada de *autocrática* ou *plebiscitarianismo totalitário*, desde que a mesma exigência de completa fidelidade seja feita a todos os cidadãos; os direitos da cidadania são anulados sempre que interfiram com essa obediência dominante, de modo que sob essas circunstâncias não há também nenhuma diferença entre o cidadão comum e o funcionário público. Entre esses extremos está a posição que recomenda a todos os funcionários públicos, especialmente aos que ocupam posições de responsabilidade, o ideal da neutralidade política. Aqui, os funcionários públicos são deliberadamente separados dos cidadãos privados. Informalmente ou através de uma legislação especial, eles são solicitados a aceitar restrições especiais sobre sua expressão ou opiniões políticas e sua participação em atividades políticas, a fim de salvaguardar a imparcialidade da administração governamental bem como a confiança pública nessa imparcialidade. Nas democracias ocidentais, é muito difundida a idéia de que os funcionários públicos devem renunciar a alguns de seus direitos de cidadãos porque o emprego governamental envolve uma confiança pública que poderia ser prejudicada por um uso imprudente desses direitos. Nos termos da discussão precedente, essa abordagem exemplifica o *princípio funcional* no sentido de que os funcionários públicos são reconhecidos como uma ocupação que possui direitos e deveres *particulares*. Portanto, com referência ao emprego público, o princípio plebiscitário dos direitos universais de cidadania é rejeitado¹². A discussão diretamente subsequente restringir-se-á à terceira abordagem apenas mencionada. Seu propósito é mostrar o impacto da estrutura autoritária e do padrão de cultura burocrática no esforço para definir a posição legal e política dos funcionários públicos nos Estados Unidos e na Alemanha¹³.

12. Para um breve levantamento exemplificando essas três abordagens com referência à França na Terceira República, à Alemanha nazista e à Itália fascista, e à Grã-Bretanha, ver Thomas I. Emerson e David M. Helfield, "Loyalty among Government Employees", *Yale Law Journal*, vol. 58, 1948, pp. 120-133.
13. A discussão que se segue deve muito a Ernst Fraenkel, "Freiheit und politisches Betätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA", em *Veritas, Iustitia, Libertas*, Edição Comemorativa em Honra ao Bicentenário da Universidade de Colúmbia transmitida pela Universidade Livre de Berlim e pela Escola Superior de Política, Berlin, Colloquium Verlag, 1953, pp. 60-90.

No ambiente americano, a suspeita em relação aos funcionários públicos data do início da independência. Dentre as queixas das colônias contra as “repetidas injustiças e usurpações” do rei da Grã-Bretanha está a declaração de que “Ele instituiu uma multidão de cargos novos, e enviou para cá um enxame de funcionários para molestar nosso povo e arruinar sua propriedade”¹⁴. O Decreto de Direitos de 1776 da Virgínia, bem como a correspondente declaração de direitos para Massachusetts, Pensilvânia, e outros Estados, coloca os altos funcionários do setor executivo do governo no mesmo pé que o legislativo com referência ao princípio de rodízio. Funcionários nomeados, bem como os eleitos, devem retornar à vida privada em intervalos fixos, tanto como salvaguarda contra o abuso de poder quanto como um meio pelo qual eles podem voltar a participar das preocupações e privações do povo. Assim, a administração do governo deve refletir diretamente a vontade do povo, e os funcionários do governo são literalmente servidores do público. Com base em suas observações em 1831, Tocqueville notou que, nos Estados Unidos, o governo é considerado um mal necessário, nenhuma “semelhança ostensiva de autoridade” é desnecessariamente ofensiva, e que “os próprios funcionários públicos estão bem conscientes de que a superioridade sobre seus concidadãos, que emana de sua autoridade, eles só a desfrutam com a condição de colocar-se por sua conduta no nível de toda a comunidade”¹⁵. Quando nenhum homem no serviço público é diferenciado da população em geral, o rodízio no cargo é visto como uma garantia de que distinções hostis não serão introduzidas no futuro, porquanto os homens de todas as classes sociais são considerados igualmente qualificados para ocupar um cargo público¹⁶. Este sentimento antiburocrático manteve forte influência na administração pública americana, mesmo depois que a Reforma do Serviço Civil de 1883 aboliu o sistema de favorecimento de partidários políticos e introduziu algumas salvaguardas legais nos estatutos do emprego público do governo.

Ernst Fraenkel cita duas decisões que exemplificam essa atitude generalizada. No caso de *Butler x Pensilvânia* (51, EUA, 1850), os reclamantes argumentam que sua nomeação para um cargo no governo baseava-se em contrato protegido pelo art. 1^o, parágrafo 10 da Constituição, que proíbe ao Estado sancionar leis “que prejudiquem as obrigações contratuais”. Mas, na opinião do tribunal,

14. Citado em Carl L. Becker, *The Declaration of Independence*, New York, Vintage Books, 1958, p. 12.

15. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1954, I, pp. 214-215.

16. Ver James Bryce, *The American Commonwealth*, Chicago, Charles H. Sergel & Co., 1891, II, pp. 127-128. A importância dessas opiniões não diminui com a descoberta de que o favorecimento de partidários políticos não foi tão grande na administração de Andrew Jackson como se supunha. Ver S. M. Lipset, *The First New Nation*, New York, Basic Books, Inc., 1963, pp. 101-102.

a nomeação e o mandato de um cargo criado para uso público, [...] não vão além do momento do prazo de contrato, ou, em outras palavras, os direitos privados pessoais estabelecidos que se pretendem desse modo estar protegidos. Eles [a nomeação, e o mandato, cargo público] são funções próprias daquela classe de poderes e obrigações aos quais os governos estão habilitados, e a que estão obrigados, para fomentar e promover o bem geral: funções, por conseguinte, que não se pode presumir que os governos tenham abandonado. [...]

Um século depois, no processo de *Bailey x Richardson* (182 f. 2.d., 1951), o tribunal suspendeu o direito do governo de demitir um empregado de cuja lealdade ele não estava totalmente convencido. Na opinião que apoiava esse julgamento, o tribunal também comentava a natureza e o *status* legal do emprego público:

A devida cláusula do processo não se aplica à propriedade de um cargo no governo [...] O emprego no governo está sujeito a muitas restrições sobre direitos individuais, de outro modo irrestritos, com respeito a atividades, posse de propriedade etc. [...] Deste modo, no presente caso, se *Miss Bailey* não tem direito constitucional a seu cargo, e os funcionários públicos do executivo têm poder de demiti-la, o fato de que ela foi prejudicada no processo de demissão não invalida sua demissão nem dá a ela o direito de reparação. [...] Essas rígidas regras, que contrariam todos os preceitos conhecidos de equidade ao indivíduo privado, sempre foram consideradas necessárias como um assunto de política oficial, de interesse público, e de livre desempenho do negócio público.

Portanto, uma vez que os cargos em função pública não dependem de direitos contratuais protegidos pela Constituição, o término de um emprego público não priva o encarregado de nenhum direito, tendo em vista a importância predominante do negócio público¹⁷.

Esse tratamento à parte e discriminatório dos funcionários públicos não foi aplicado à esfera política, ao menos no início. O artigo 1º, capítulo 6 da Constituição declara que ninguém poderá ser ao mesmo tempo funcionário nomeado e eleito. Em princípio, essa proibição circunscrevia as atividades políticas permitidas dos empregados do governo federal. Como apontava Thomas Jefferson em 1801, a separação de poderes torna “impróprio que os funcionários dependentes do Executivo [...] controlem ou influenciem o livre exercício do direito eleitoral”, de modo que a propaganda eleitoral por funcionários públicos é “considerada incompatível com o espírito da Constituição”¹⁸. Mas não se deu atenção a essa interpretação, as atividades políticas de funcionários federais eram geralmente aceitas como parte

17. Ver Fraenkel, *op. cit.*, pp. 84-85. Ver também minha discussão sobre os servidores públicos americanos como um “grupo desprivilegiado” em *Higher Civil Servants in American Society*, pp. 100 e ss.

18. Citado em Joseph M. Friedman e Tobias G. Klinger, “The Hatch Act: Regulation by Administrative Action of Political Activities of Government Employees”, *The Federal Bar Journal*, VII, out. 1945, p. 6.

do sistema de favorecimento de partidários políticos, e apenas a disposição constitucional era obedecida. Contudo, essa atitude clemente generalizada mudou após a Reforma do Serviço Público de 1883. Numa instrução de 1886, o presidente Cleveland proibiu aos funcionários federais comprometer-se em “partidarismo importuno”, apontando que “as propriedades do cargo público também os impedirão de assumir a condução ativa de campanhas políticas”. Vinte anos depois, o mesmo princípio foi formalizado por Theodore Roosevelt e incorporado aos Estatutos do Serviço Público que permaneceram em vigor até 1939, quando a Lei Hatch estendeu os mesmos estatutos a todos os funcionários federais, bem como a alguns funcionários do Estado e dos governos municipais¹⁹. Desde então, a Comissão do Serviço Público implementou essas restrições por uma detalhada especificação das atividades políticas nas quais os funcionários públicos podem participar, bem como aquelas que lhes são vedadas²⁰.

As várias opiniões expressas no caso dos *Trabalhadores Públicos Unidos x Mitchell* [330, EUA 75(1947)] revelam a lógica que fundamenta tais especificações. Nesse caso, um funcionário federal havia sido demitido por sua participação ativa na campanha política. Em sua opinião minoritária, o juiz Black sustenta que a Lei Hatch reduz a liberdade garantida constitucionalmente de milhões de funcionários públicos que eram impedidos de contribuir com seus argumentos e sugestões para a livre discussão de questões públicas. Os funcionários do governo são dessa forma transformados em cidadãos de segunda classe, meros espectadores das discussões que resultam em ações políticas referentes ao bem-estar público. Essa consideração baseia-se numa visão plebiscitária que concede os mesmos direitos e deveres a todos os cidadãos, independentemente de sua posição na comunidade. Essa opinião é em parte esposada pelo juiz Douglas, que considera inconstitucional reduzir as atividades políticas dos funcionários públicos comuns. Contudo, o juiz Douglas concorda com a maioria do tribunal quando expressa o receio de que os servidores públicos em posições administrativas possam prejudicar o funcionamento regular do setor executivo do governo, se puderem engajar-se irrestritamente em atividades políticas. Aqui o “princípio funcional” é aduzido em apoio a regras especiais para a situação particular do servidor público numa posição de responsabilidade. Na opinião da maioria do tribunal, essa mesma consideração se aplica ainda mais amplamente, de modo que o “princípio funcional” predomina. Subscrevendo a maioria, o juiz Reed afirma que dois perigos surgiriam se os funcionários públicos

19. Ver Milton J. Esmein, “The Hatch Act: A Reappraisal”, *Yale Law Journal*, vol. 60, jun. 1951, p. 998, sobre a fonte das instruções dos presidentes Cleveland e Roosevelt.

20. Ver *idem*, pp. 990-991, sobre uma lista das atividades políticas sob esses dois tópicos.

pudessem desempenhar duas funções como funcionários de partido. O principal perigo para os funcionários administrativos é que as atividades partidárias interfeririam no desempenho de seus deveres públicos; pois, na grande maioria dos funcionários públicos comuns, as atividades partidárias poderiam fortalecer o domínio do partido no poder e dar origem desse modo a tendências que favoreceriam um Estado de partido único. Conseqüentemente, a Lei Hatch serve como salvaguarda contra a contaminação política do serviço público, bem como contra a possibilidade de uma manipulação burocrática de partidos políticos – um grande esforço para garantir a separação entre política e administração.

O desenvolvimento do serviço público alemão não se caracterizou por esforços para alcançar essa separação. No caso americano, a experiência inicial e dominante foi a oposição colonial aos “exames de funcionários” enviados da Inglaterra. No caso prussiano, a experiência inicial era a emergência de funcionários públicos muito instruídos a uma posição de grande influência e relativa independência política, após prolongadas lutas contra a regra pessoal arbitrária. Recrutados em grande parte fora da Prússia, esses funcionários eram leais ao monarca mais do que à nobreza prussiana. Todavia, no serviço real, eles recebiam privilégios seminobres e um título nobiliárquico hereditário se alcançassem um alto posto. O contraste entre essa emergente nobreza burocrática e a posição subordinada dos funcionários públicos americanos anteriormente mencionada não poderia ser mais marcante:

A política de nobilitação na Prússia, inadvertida ou intencionalmente, ajudou a fixar a identidade social e as lealdades da burocracia civil como um grupo de *status* distinto dentro da classe alta remodelada. Como tal, ela era destacada e alienada das pessoas comuns e inferiores. Estava imbuída dos ideais hierárquicos e corporativos da classe superior do passado pré-absolutista que foram intimamente combinados com a atitude autoritária e os hábitos arrogantes dos *Herrenmenschen* militaristas. Na execução de suas ordens, os comissários tendiam a agir como oficiais em comando por direito próprio e costumavam curvar as classes inferiores à sua vontade²¹.

Até a morte de Frederico II (1786), esses funcionários autocráticos eram ao mesmo tempo “servidores reais” no sentido literal do termo. Mas sob a influência do Iluminismo, e com o enfraquecimento da ordem autocrática, esses homens educados tornaram-se cada vez mais inquietos em sua posição subserviente. O subsequente declínio da Prússia e sua derrota nas mãos de Napoleão em 1806

21. Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1958, p. 142.

criaram-lhes oportunidades para reformas administrativas e sociais. Assim, a idéia da ordem ilustrada, tecnicamente competente por ação de funcionários do governo de alto nível, estava associada na Prússia com o esforço para restringir o regime arbitrário de um autocrata real e com a promoção de reformas, em oposição aos privilégios estabelecidos da nobreza²².

Este é o cenário no qual o antigo liberalismo alemão defendia a idéia de que os servidores públicos devem ser protegidos contra as medidas disciplinares arbitrárias e as demissões injustificadas. Na primeira metade do século XIX, os porta-vozes liberais advogavam a proteção constitucional dos direitos dos servidores públicos, a fim de compensar a antiga subserviência dos funcionários ao monarca. Uma vez que os funcionários gozavam da proteção legal de sua posição, estavam aptos a proteger o público contra editos arbitrários do monarca ou das ações ilegais de grupos privilegiados. Conseqüentemente, em contraste com a Constituição americana, as primeiras constituições alemãs continham dispositivos que garantiam a regulamentação legal do emprego público. Um servidor público pode ser demitido de seu cargo, ou seu salário pode ser reduzido, apenas com base na adjudicação apropriada de seu caso. A mesma orientação liberal também deu origem à opinião de que os servidores públicos deviam ter permissão para servir como membros do Parlamento. Essa opinião fundamentava-se na experiência das assembléias legislativas do Sul da Alemanha (*Landtage*), antes de 1848. Deputados cuja posição no serviço público era assegurada com base em garantias constitucionais demonstraram independência em relação ao governo vigente e determinados defensores da Constituição²³. Mesmo na Prússia, houve ocasiões significativas antes de 1848 em que os servidores declaravam seu julgamento independente, sob o risco de uma demissão instantânea. E na ausência de instituições representativas, alguns altos funcionários interpretavam tal independência desempenhando o papel de uma oposição constitucional num Estado absolutista.

22. Esse breve resumo baseia-se em Otto Hintze, *Geist und Epochen der preussischen Geschichte*, Leipzig, Koehler & Amelang, 1943, especialmente pp. 25-33, 537 e ss., 566 e ss.

23. Fraenkel, *op. cit.*, pp. 87-89. Reunindo todos os deputados que eram considerados servidores públicos na Alemanha, uma pesquisa mostra que de 1/5 a mais da metade dos representantes em assembléias legislativas sucessivas era de servidores públicos. Sua proporção baixou de 55% de todos os deputados na Paulskirche de 1848. Desde então, a proporção dos servidores públicos entre os representantes do Reichstag foi de 47% em 1871, 38% em 1887, 25% em 1912, e 21% em 1930. Isto inclui professores universitários, professores e superintendentes das escolas secundárias, oficiais do exército, clérigos, bem como servidores públicos. Para maiores detalhes, ver Karl Demeter, "Die soziale Schichtung des deutschen Parlaments seit 1848", *Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, vol. 39, 1952, p. 13 e *passim*. Após a Segunda Guerra Mundial, a proporção dos servidores públicos nos corpos parlamentares da República Federal cresceu novamente, inicialmente por causa da falta de candidatos adequados para o cargo público eletivo.

São estas as circunstâncias sob as quais a orientação e as atividades políticas dos servidores públicos tornaram-se uma questão geral. A completa liberdade política dos funcionários públicos parecia desejável aos porta-vozes liberais, na medida em que esses funcionários se opunham ao poder monárquico arbitrário e contribuam para o crescimento das instituições parlamentares – tendências que, naturalmente, suscitaram apreensão entre os conservadores. Essas posições reverteram-se nos anos subseqüentes à revolução de 1848, sempre que os altos funcionários de opinião liberal tiveram de enfrentar subordinados firmemente conservadores que se opunham ao governo constitucional. O resultado foi uma acomodação. A legislação anterior havia legitimado a demissão de servidores públicos em casos de depravação moral. Em 1852, um novo regulamento disciplinar foi acrescentado, de acordo com o qual os ministros tinham o poder de colocar funcionários numa posição de afastamento temporário (*einstweiligen Ruhestand*) com metade dos vencimentos, mas sem nenhuma redução de seus direitos garantidos legalmente. Esse poder não é limitado por salvaguardas processuais e se estende a um grupo específico de altos funcionários públicos, que passaram a ser conhecidos como “funcionários políticos” nos anos de 1880. Embora os detalhes tenham sido modificados de tempos em tempos, essa acomodação de 1852 permaneceu vigente daí em diante. Ela parece sustentar a proteção legal ou constitucional do serviço público com sua liberdade de expressão e participação políticas, bem como uma salvaguarda da eficiência do governo²⁴.

A experiência com essa solução de compromisso foi muito confusa. No século XIX, os governos alemães empregavam servidores públicos em campanhas eleitorais, bem como os convocavam para uma defesa ativa das ações políticas no Parlamento e em outros lugares. Depois de 1914, essas tentativas eram, de toda maneira, sempre bem-sucedidas, uma vez que os mais altos servidores públicos – entre eles os chamados “funcionários políticos” – freqüentemente defendiam o Estado de direito contra o que consideravam expediente político. Retrospectivamente, podemos ver que essa independência era facilitada pela perspectiva conservadora dos funcionários; suas disputas com um governo conservador eram conflitos entre homens com opiniões iguais, mais do que em campos ideológicos opostos. Depois de 1918, a situação mudou, quando ministros da República de Weimar viram-se diante da oposição de funcionários públicos muito conservadores que resistiam a um regime constitucional. Conseqüentemente, o expediente do

24. Ver Fritz Hartung, “Studien zur Geschichte der preussischen Verwaltung”, em *Staatsbildende Kräfte der Neuzeit*, Berlin, Duncker & Humblot, 1961, pp. 248-254. Nas páginas que se seguem Hartung faz um detalhado balanço das políticas referentes aos “funcionários políticos” no período de 1848-1918.

“afastamento temporário” era usado para substituir funcionários recalcitrantes por outros mais aceitáveis ao partido no poder, debilitando assim a independência do serviço público e favorecendo mais seu sectarismo do que sua neutralidade. Depois de 1933, o endosso político do regime transformou-se num requerimento positivo do emprego público²⁵. Essas vicissitudes não afetaram, contudo, a perspectiva predominante.

Até hoje, os funcionários públicos podem exercer dupla função como legisladores e porta-vozes de partidos, embora muitos argumentos a favor da proibição dessa prática tenham sido propostos durante os debates alemães sobre essa questão²⁶. Contudo, a política que permite aos funcionários servirem no Parlamento permanece associada não só à crença nas liberdades políticas de todos os cidadãos, independentemente de seu *status*, mas, mais especificamente, à idéia de que a independência dos servidores públicos, politicamente protegida, não deve ser prejudicada, pois é um esteio do Estado de direito. De forma semelhante, a manutenção do Estado de direito permanece identificada com o serviço público, cujos membros são nomeados vitaliciamente, protegidos contra mudanças de posições que não representam a carreira exata equivalente ao cargo anterior, protegidos contra demissão ou transferência arbitrária do serviço (exceto em casos de “afastamento temporário”), e habilitados a uma adequada subsistência de si mesmos e de suas famílias²⁷. No cenário americano, essas condições não foram nem de longe iguais, e além disso a posição melhorada do servidor civil americano não incluía nada parecido ao prestígio, à segurança e à ideologia de apoio do cargo público alemão.

As implicações dessa diferença tornaram-se evidentes quando, no fim da Segunda Guerra Mundial, o governo militar americano procurou aplicar os preceitos da Lei Hatch à reorganização do serviço público alemão. Na opinião dos observadores alemães, essa tentativa parecia motivada pela suspeita americana em

25. A prova da independência política dos servidores públicos antes de 1914 é citada por Hartung, *op. cit.*, que parece, contudo, subestimar (nas pp. 273-275) o grau em que os funcionários públicos eram obrigados a “manter-se na linha” politicamente durante a República de Weimar. Para uma pesquisa deste último problema, ver Theodor Eschenburg, *Der Beamte in Partei und Parlament*, Frankfurt, Alfred Metzner Verlag, 1952, caps. 2-3.
26. Ver Werner Weber, “Parlamentarische Unvereinbarkeiten”, em *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 58, 1930, pp. 208 e ss., sobre uma análise comparativa abrangente dos argumentos apresentados e a legislação pertinente.
27. Ver Klaus Kroeger, “‘Parteipolitische Meinungsäußerungen’ der Beamten”, em *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 88, jun. 1963, p. 134 a respeito das citações jurídicas pertinentes. Esse artigo contém nas pp. 121-147 uma completa, quando não bombástica, reafirmação das opiniões caracterizadas acima. Há indicações de que essa opinião é em larga medida compartilhada pelo povo alemão. Ver Brian Chapman, *The Profession of Government*, London, George Allen & Unwin, 1959, pp. 308-310.

relação ao serviço público alemão como sobrevivente de uma tradição absolutista, animada por atitudes políticas reacionárias, embaraçosa e antiquada em seus procedimentos, e que gozava de excessivos privilégios econômicos e sociais devidos à confiança especial que caracteriza a relação entre o governo e seus funcionários²⁸. Mas essas considerações não são vistas como aplicáveis a um sistema baseado na lei codificada, que, em contraste com a lei comum, limita muito o critério do juiz ou do funcionário. No caso americano, os perigos aparecem quando funcionários se envolvem em atividades partidárias, porque lhes é concedido considerável arbítrio em seus deveres públicos e o “sectarismo obstrutivo” pode facilmente distorcer-lhes o exercício discricionário. Mas, no caso alemão, os funcionários são limitados por normas legais; o conhecimento especializado e a imparcialidade de suas ações públicas podem ser salvaguardados pelas condições de emprego que garantam sua segurança e independência. Segundo essa visão, as condições privilegiadas de emprego dos servidores públicos alemães são uma garantia de sua independência de pressões externas que surgem dos partidos políticos e grupos de interesse; enquanto essa independência é assegurada, não faz muita diferença que uns poucos juízes e servidores públicos sirvam por um tempo como representantes eleitos e participem nas deliberações parlamentares. O importante é proteger a habilitação do funcionário e evitar a intrusão da política no processo administrativo – ambas importantes salvaguardas do Estado de direito²⁹.

A defesa convencional do serviço público alemão foi desafiada por aqueles que eram favoráveis a que se fizessem restrições especiais às atividades políticas dos funcionários públicos³⁰. Quando os servidores públicos servem como deputados parlamentares, eles ajudam a decretar leis e a supervisionar sua execução, conduzindo desse modo a uma burocratização do Parlamento. Isso se aproxima muito do abuso quando os partidos políticos colocam seus altos funcionários em posições no funcionalismo público. Tanto o setor legislativo como o executivo do governo são prejudicados se um se transforma numa mera extensão do outro. Um escritor declara que a neutralização política do funcionalismo público apenas aumenta a integridade do Estado. Mas ao defender dessa forma a clara separação

28. Ernst Kern, “Berufsbeamtentum und Politik”, em *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 77, 1951/1952, p. 108.

29. Sigo aqui o argumento apresentado em *idem*, pp. 109-110. O mesmo volume do *Archiv* contém uma réplica de Otto Kuester (nas pp. 364-366), na qual o autor argumenta contra a posição jurídica especial dos servidores públicos como não mais justificável atualmente, mas nenhuma referência é feita ao problema especial das atividades políticas por servidores públicos.

30. Uma pesquisa das opiniões e das várias propostas para uma legislação que corrija essas distorções encontra-se em Eschenburg, *op. cit.*, pp. 59-77. O autor examina as implicações das atividades políticas pelos servidores públicos com inúmeros exemplos extraídos do contexto alemão, no cap. 4 dessa obra.

entre política e administração, ele também acrescenta uma consideração que revela a diferença básica entre a estrutura institucional alemã e americana. A neutralização política

fortalece presumivelmente a homogeneidade interna do funcionalismo público [alemão]. Mas então se pergunta se isso está realmente de acordo com as intenções do governo militar [americano]. Pois eles estão interessados em primeiro lugar em eliminar a “segregação com caráter de casta” do funcionalismo público privilegiado (*Beamtenstand*). A neutralização política do funcionalismo conseguiu demonstrar que era um privilégio legítimo, contudo, ainda que a proibição do cargo eletivo para o servidor público constitua uma diminuição de seus direitos como cidadão. Pois essa neutralização também impede a possibilidade de que o funcionalismo seja invadido por forças externas em sua própria província (“*berufsfremde*” *Kräfte*)³¹.

Quando existe uma posição tradicional de privilégios especiais, a neutralização política só aumenta a distância social e psicológica entre os funcionários e o público que as reformas deveriam supostamente reduzir. Isto contrasta com o caso americano, em que medidas semelhantes reforçam a “cidadania de segunda classe” dos funcionários públicos. O contexto alemão tende, portanto, a transformar o significado da neutralidade política, como observa Ernst Fraenkel³². Pois a proibição de ingressar nas atividades partidárias pode significar, com efeito, que o servidor público alemão é instruído a demonstrar acentuada ênfase na neutralidade de sua posição e nas obrigações especiais resultantes de seus privilégios legais. Conseqüentemente, os servidores públicos muitas vezes alegam uma confiança e autoridade especiais como funcionários do Estado. A seus olhos, a proibição das atividades partidárias pode ser equivalente a uma depreciação autoritária da política como tal e, portanto, “justifica” a idéia da isenção executiva dos controles parlamentares que “apenas” refletem o partidarismo.

A palavra alemã para as obrigações dos funcionários públicos é, caracteristicamente, *Treuepflicht*, ou cargo de confiança, lembrando uma antiga condição na qual os servidores públicos eram servidores pessoais do monarca. Sob a influência do romantismo político, essa idéia foi transformada no dever especial do funcionário em relação ao Estado, e isso, por sua vez, foi interpretado como significando que ele era o guardião especial do *Staatsinteresse*, o que podia significar qualquer

31. “Beamte als Abgeordnete”, em *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 75, 1949, pp. 108-109. Há, naturalmente, outras opiniões. Ver, por exemplo, Eschenburg, *op. cit.*, p. 67, no qual a neutralização é considerada um perigo potencial, porque, na ausência de participação política, os servidores públicos seriam politicamente ignorantes ou indecisos e poderiam ainda ser vítimas de “tendências equivocadas”.

32. Ver Fraenkel, *op. cit.*, p. 80.

coisa, da política do poder ao bem-estar público. Contra esse pano de fundo, não é de surpreender que, para alguns, restringir as atividades políticas desses “guardiães públicos” pudesse parecer uma eliminação da política de um grupo que estava claramente identificado com o público e com o interesse nacional.

A discussão precedente focalizou a atenção nas atividades políticas de funcionários públicos em relação a sua posição social e legal. Tais funcionários são impedidos de ter envolvimento com lealdades de parentesco, privilégios hereditários, e interesses de propriedade pelas condições de seu recrutamento, enquanto as relações de autoridade entre eles são estipuladas em termos impessoais. Mas, uma vez que isto é alcançado, torna-se necessário manter esses critérios impessoais do emprego público contra novas formas de influência. Restrições impostas sobre as atividades políticas dos servidores públicos são um exemplo desse tipo de salvaguarda. O isolamento de funcionários das influências da política partidária torna-se um atributo comum do Estado-nação, onde a separação do governo em relação à sociedade é instituída sob condições de um moderno sistema de partidos plebiscitários. Mas cada Estado-nação é também afetado pelo *momentum* de acontecimentos passados que lhe são característicos. A mesma idéia de reduzir as atividades políticas dos funcionários públicos pode ter repercussões contrastantes, como nas estruturas sociais alemã e americana. Sem atentar para os padrões de cultura burocrática divergentes, não podemos entender o significado para cada sociedade da burocracia como um tipo ideal de administração sob o Estado de direito³³.

A exclusão de servidores públicos da participação direta em “partidarismo importuno” é, contudo, apenas um aspecto do problema delineado anteriormente. Mesmo quando a política e a administração são claramente distintas, uma questão permanece em aberto: Até que ponto o processo administrativo pode ser isolado de influências ou pressões que afetam a implementação das políticas?

Os administradores e o público

O CENÁRIO PLEBISCITÁRIO. As sociedades ocidentais modernas são caracterizadas pelas comunidades políticas nacionais. Elas exemplificam a moderna dualidade entre governo e sociedade: uma jurisdição de âmbito nacional com autoridade administrativa nas mãos de um grupo de funcionários funcionalmente definidos de um lado, e a participação formalmente igual nos negócios públicos por todos os cidadãos, de outro³⁴. Como foi afirmado anteriormente, a política nessas circuns-

33. Uma análise mais completa da burocracia, a partir de uma perspectiva semelhante, encontra-se na obra de Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

34. Políticas organizadas segundo o princípio federativo apresentam problemas especiais, naturalmente,

tâncias deixa de ser uma luta pela distribuição de poderes soberanos, tornando-se, em vez disso, uma luta pela distribuição do produto nacional e por princípios norteadores da administração governamental. Com a universalização da cidadania, as demandas no governo e, portanto, nas atividades governamentais expandem-se muito. Esse crescimento do plebiscitarianismo reflete-se no desenvolvimento de partidos políticos em organizações de massa. Os Parlamentos transformam-se de um corpo de notáveis deliberativos, que representam ou dizem representar o público em geral, num corpo de políticos profissionais que se identificam com um partido político e representam seu eleitorado. No campo do emprego público, as antigas restrições baseadas na experiência familiar e na posição social são gradualmente substituídas pela confiança nas qualificações de instrução e educação como o único critério de seleção. Com essas mudanças, dá-se uma importante transformação da vida pública que se origina no desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e a gradual mas profunda intromissão da publicidade em esferas previamente consideradas confidenciais e privilegiadas³⁵.

O uso do termo “plebiscitarianismo” com relação aos funcionários públicos é uma questão equivocada. No contexto eleitoral, o termo significa que todos os cidadãos como indivíduos possuem o direito de votar e concorrer às eleições. Para estabelecer esses direitos, os poderes corporativos – os “interesses intermediários” de Le Chapelier – foram destruídos. Esse legado anticorporativista ajuda a explicar o fato de as constituições ocidentais não terem, até recentemente, previsto a existência de partidos políticos, pois estes foram considerados novos poderes corporativos que intervinham entre os indivíduos e o Estado-nação. O mesmo

mas eles não invalidam essa caracterização geral. Comumente, as disposições constitucionais prevêm a divisão de poderes entre o centro federal e o Estado ou as autoridades provinciais e locais, com certas autoridades de âmbito nacional permanecendo com o centro. Embora complexas disputas ocorram com referência a essa divisão, qualquer alteração importante requer emendas constitucionais, e essas são relativamente raras.

35. Um breve sumário só pode apontar a complexa transformação de uma política de notáveis com sua ênfase na representação funcional numa política de partidos plebiscitários. Ver a análise dessa transformação numa base comparativa em Gerhard Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, Verlag C. F. Mueller, 1959, pp. 78 e ss. Ver também a brilhante análise de Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, Hermann Luchterhand, 1962, *passim*, que examina em especial as conseqüências culturais e psicossociais da “universalização” da vida política. Com respeito ao desenvolvimento americano, essa transformação ocorreu muito mais cedo do que no continente europeu ou na Inglaterra, e, como observa o autor americano, os partidos políticos não exercem uma disciplina sobre os representantes eleitos que seja, sob qualquer condição, comparável àquela exercida pelos partidos europeus. Portanto, embora o político como notável tenha desaparecido mais cedo nos Estados Unidos do que na Europa, alguns aspectos de uma política de notáveis ali perduram, porque alguns políticos individuais conseguiram construir eleitorados seguros próprios que os habilitam a desafiar a liderança de seu próprio partido, fenômeno que é familiar onde ele tem uma base regional mais geral, como no Sul.

legado ajuda a explicar alguns exemplos em que todas as distinções entre os servidores públicos e outros cidadãos são negadas. Os exemplos são o sistema americano de favorecimento de partidos, o argumento de Lênin de que toda pessoa instruída está qualificada para o emprego público em virtude da crescente simplicidade do governo, ou a argumentação dos sindicatos do funcionalismo francês de que os servidores públicos devem possuir plena liberdade política quando não estiverem servindo formalmente ao governo. Todavia, na prática, o nivelamento objetivou menos abolir a situação privilegiada dos funcionários do que eliminar o acesso privilegiado ao emprego público. Essa questão torna-se menos importante quando os privilégios diminuem e regras formais governam os procedimentos de recrutamento e os direitos e deveres dos servidores públicos.

O acesso à *influência sobre o processo administrativo* é, contudo, um problema de crescente importância. À medida que os direitos são universalizados e as atividades governamentais proliferam, é menos problemático que o cidadão não instruído seja barrado do emprego público por não estar qualificado do que por não possuir as aptidões e atitudes necessárias para obter razoável consideração de seu caso pelas autoridades públicas. Tais indivíduos são ajudados em suas negociações com o governo quando suas desvantagens são reconhecidas. Não devemos coonestar as trágicas incongruências entre as preocupações humanas e o procedimento administrativo, mas o confronto direto entre indivíduos e funcionários caracteriza apenas uma fração das relações entre os administradores e o público. Este é composto por indivíduos isolados apenas quando o cidadão requer assistência pública, atua em sua capacidade como eleitor, e assim por diante. Quando os cidadãos desejam influenciar a política em algum nível, como têm o direito de fazer, muitas vezes combinam suas demandas com as de outros, quer o objetivo seja fazer um partido ganhar uma eleição, interferir com representantes individuais, quer seja modificar a implementação da política através do contato com uma secretaria administrativa.

Grupos de interesse proliferaram com o aumento e a diversificação de atividades governamentais. Tratando com o governo em larga escala, a ação coletiva e plural é não só segura como vantajosa. Cabe resumir esses desenvolvimentos do "público" numa série de propostas. Com referência ao cidadão como um indivíduo que possui liberdade de concluir contratos e direito de votar, podemos adotar a famosa formulação de *Sir Henry Maine*:

É o Contrato que substitui gradualmente essas formas de reciprocidade em direitos e deveres que tiveram origem na Família. Começando, como que de um marco da história, de uma condição de sociedade na qual as relações das Pessoas são somadas nas relações de Família,

parece que avançamos firmemente para uma fase da ordem social em que todas essas relações derivam do livre consentimento de Indivíduos³⁶.

Essa formulação deve ser alterada se nos referirmos ao cidadão como um indivíduo necessitado com direito à assistência pública. Nesse caso, a autoridade pública reconhece seu direito social a uma subsistência mínima. Podemos adotar a formulação de Maine segundo a qual:

Começando como que de um marco da história, de uma condição de sociedade na qual todas as relações pessoais derivam do livre consentimento de indivíduos, parece que avançamos firmemente para uma fase da ordem social em que as desigualdades sociais, políticas e econômicas que afetam a capacidade legal dos indivíduos se tornaram de preocupação pública suficiente de maneira a conduzir a uma redistribuição corretiva dos direitos e deveres da cidadania por intermédio da legislação e da administração.

Essa “redistribuição corretiva” através do governo exemplifica o aumento das atividades governamentais de uma maneira geral, uma vez que elas afetam uma redistribuição de direitos e deveres, mesmo que esse não seja seu propósito explícito. Grupos de interesse ou partidos políticos são formados e se tornam ativos como causas e como conseqüências dessa proliferação de governo. Podemos, portanto, reexpressar a proposição precedente da seguinte maneira:

Partindo como que de um marco da história, de uma condição de sociedade na qual a reciprocidade de direitos e deveres tem sua origem no livre consentimento de indivíduos, parece que avançamos firmemente para uma fase da ordem social na qual essa reciprocidade tem sua origem nas relações de pessoas que derivam de ações de governo. Em conseqüência, os cidadãos se organizam a fim de modificar em proveito próprio os direitos e deveres que são afetados por ações das autoridades públicas.

Portanto, as atividades governamentais, que se desenvolvem em resposta a demandas públicas, encorajam por sua vez a formação de grupos baseados nos princípios do interesse comum e na “capacidade de organização”, mais do que no “privilégio herdado”.

REPRESENTAÇÃO POR INTERESSES ORGANIZADOS³⁷. A proliferação de interesses organizados deu origem a uma proliferação de termos “agarrados” a esse

36. Henry Maine, *Ancient Law*, Everyman's Library, New York, E. P. Dutton, 1931, p. 99.

37. Esta frase é extraída do título da obra de Joseph Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1956. Apesar de uma interpretação um tanto corporativista, esta é a mais ampla análise comparativa até a presente data.

fenômeno. Grupos de interesse, *lobbies*, grupos de pressão, governo invisível, neofeudalismo, concentrações de poder, anarquia de interesses particularizados, infiltração do governo, poderes compensatórios, grupos de veto – estas são algumas das expressões que passaram a ser utilizadas. Seu número elevado sugere tanto a preocupação como a incerteza intelectual com a qual esses interesses organizados são encarados. No presente contexto, apenas desejo comentar brevemente dois aspectos desse complexo problema: o significado dominante dos interesses organizados para o “administrador neutro” e para a teoria sociopolítica de grupos no Estado-nação.

Vimos anteriormente que o tipo ideal de burocracia de Weber presumia a existência da autoridade (monocrática) efetiva sobre o quadro de funcionários administrativos e uma clara separação entre decisões políticas no alto e a execução política abaixo. Em sua análise política, Weber também comentava a tendência dos altos funcionários alemães a tomar decisões políticas sob o disfarce de uma preocupação com problemas administrativos puramente técnicos – tendência que complicou a já difícil tarefa de uma supervisão efetiva por corpos parlamentares. Na Alemanha, esse problema era especialmente agudo por causa da força da burocracia e da grande fragilidade dos partidos políticos e do Parlamento. A preocupação política de Weber com essas questões toldou sua própria preocupação com seu significado geral. O fato é que, com a proliferação de funções governamentais, o “segredo” do processo administrativo é com maior frequência mais um subproduto da complexidade do que o resultado de um funcionalismo enérgico e bem defendido. Além disso, a supervisão parlamentar dos atos administrativos decaiu em segurança, se não em habilidade e vigor, mesmo quando os partidos políticos e instituições parlamentares são fortes e largamente aceitos. Sob tais circunstâncias, os administradores passaram a se preocupar com a política e a exercer julgamentos arbitrários, provavelmente mais do que anteriormente, porque a “cadeia de comando” alongou-se e os funcionários públicos responsáveis no bom sentido já não podem atender a suas responsabilidades sem essa preocupação e tais julgamentos³⁸.

As políticas muitas vezes permitem que os administradores decidam entre cursos de ação alternativos, e eles não desejam agir arbitrariamente. “A responsa-

38. Um indício incidental mas marcante desse ponto é a discrepância entre o montante de casos judiciais tratados pelo sistema judiciário comparado com a adjudicação administrativa. “A cada ano a Administração de Veteranos [Americana] julga em seu âmbito processual (a Junta de Apelação dos Veteranos) quase a metade do número de casos julgados por todo o sistema judiciário federal. Mas o julgamento informal conduzido pela junta num ano soma mais que trinta vezes o número de casos julgados pelo sistema judiciário federal.” Ver Peter Woll, *Administrative Law*, Berkeley, University of California Press, 1963, p. 7.

bilidade administrativa” pode tomar a forma de consulta aos interesses organizados mais diretamente envolvidos. Aqui, a responsabilidade ganha o sentido de atendimento ao “público”. Isso pode significar tão-somente a percepção do administrador daquilo que o público quer ou necessita, mas tais estimativas se obscurecem nas idéias de quais devem ser os desejos do público. Este é um campo traiçoeiro, que muitos administradores evitarão ou evitariam se soubessem estar pisando nele. Há o risco das repercussões negativas por parte do público e da legislatura, se a estimativa do funcionário estiver drasticamente errada. Conseqüentemente, os administradores procuram o amparo dos julgamentos arbitrários, que geralmente orientam as diretivas políticas e que a complexidade organizacional do governo os obriga a tomar.

Eles encontram esse amparo nas opiniões e no conselho especializado que apenas os interesses organizados estão dispostos a oferecer. A essa altura há uma notável interação entre “Estado” e “sociedade”. Num amplo estudo do *Government by Committee*, K. C. Wheare declara, com referência às práticas inglesas:

Às vezes acontece que, somente após ouvir as partes interessadas e reuni-las para ouvirem uma à outra e talvez negociar um pouco entre si, o Departamento pode obter a orientação de que precisa. Com os governos empenhados em planejar e o controle da vida econômica, é essencial obter a cooperação daqueles que são afetados pela política do Governo³⁹.

Numa discussão paralela das condições americanas, somos informados que os comitês consultivos raramente são estabelecidos com o propósito apenas de uma deliberação desinteressada. As pessoas que trabalham nesses comitês geralmente esperam permanecer em contato com os processos de fazer política do programa sobre o qual foram consultadas, e “essa extensão do relacionamento muito além do ponto do parecer real se encaixa nitidamente no propósito real mas não explícito do administrador de fortalecer e validar seu programa e o apoio para este”⁴⁰. Enfatizando essa busca de apoio, o autor reconhece a função conciliadora do administrador que “aceitou a tarefa de intermediário nas várias reivindicações das quais o legislador desistiu”⁴¹.

Há indícios, por outro lado, de que a negociação ou consulta com autoridades públicas tem efeitos importantes sobre os próprios interesses organizados. Numa

39. K. C. Wheare, *Government by Committee*, Oxford, Clarendon Press, 1955, p. 53.

40. Mort Grant, “The Technology of Advisory Committees”, em Carl Friedrich e Seymour Harris (eds.), *Public Policy*, Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University, Cambridge, Harvard University Press, 1960, vol. X, p. 94.

41. *Idem*, *ibidem*. Notar também essa mesma tônica nas análises de Norton Long, *The Polity*, Chicago, Rand McNally & Co., 1962, cap. 4.

carta reveladora, o professor Arnold Brecht explicou que a obrigação expressa dos ministros alemães de consultar-se apenas com representantes das federações de grupos de interesse (as assim chamadas associações de ponta), teve início depois de 1918, quando cada cidadão ou associação local dirigia suas reivindicações ou desejos pessoalmente ou por escrito aos ministérios e à Chancelaria do Reich. O propósito desse regulamento não era dar reconhecimento privilegiado às federações, mas evitar a inundação do governo. Assim, considerações inteiramente processuais e a preocupação com a eficiência tinham o efeito de encorajar as federações a articular várias reivindicações locais antes de contatar o governo. Não é preciso invocar aqui algum propósito sinistro ou teoria conspiratória. É um exemplo especialmente claro no qual considerações inteiramente formais podem aumentar o poder dos grupos federados e de seus funcionários-chave, e assim ter um efeito importante na estrutura dos interesses organizados⁴².

A consulta a interesses organizados torna-se em si mesma um artigo de política. Nas palavras do Comitê Haldane sobre a Máquina do Governo:

A preservação da total responsabilidade dos ministros pela ação executiva não é garantia, em nossa opinião, de que o curso da administração que eles adotam assegurará e manterá a confiança pública, a menos que seja reconhecido como uma obrigação dos departamentos valer-se eles mesmos do conselho e assistência dos corpos consultivos assim constituídos para tornar disponível o conhecimento e experiência de todos os setores da comunidade afetados pelas atividades do Departamento⁴³.

De acordo com K. C. Wheare, a consulta entre os funcionários públicos e os interesses organizados é considerada uma parte reconhecida da Constituição britânica. O recente relatório PEP (Planejamento Econômico e Político) declara explicitamente que “o objetivo de ter comitês com *status* consultivo mas grande autoridade independente é destacar o trabalho administrativo da máquina principal do Governo”⁴⁴. Essa afirmação não é considerada incongruente porque, teoricamente, o controle final permanece com o ministro. E, na Inglaterra, os funcionários públicos e os

42. A carta de Brecht é citada em Wilhelm Hennis, “Verfassungsordnung und Verbandseinfluss”, *Politische Vierteljahrschrift*, II, 1961, p. 28.

43. Citado em Political and Economic Planning (PEP), *Advisory Committees in British Government*, London, Allen & Unwin, 1960, p. 6.

44. Ver Wheare, *op. cit.*, p. 32 e PEP Report, *op. cit.*, p. 16. Os comitês consultivos são, é claro, apenas um dos muitos contatos entre os funcionários públicos e os interesses organizados. Um resumo do alcance e da variedade de contatos entre funcionários públicos e cidadãos individuais, bem como com grupos organizados, encontra-se no Report of the Committee on Intermediaries, Cmd. 7904, London, H.M.S.O., 1950. Num país de 53 milhões de pessoas, as agências analisadas lidam com um excesso de 19 milhões de requerimentos anualmente (*idem*, p. 8).

funcionários de interesses organizados têm uma experiência social semelhante e, aparentemente, um entendimento tácito das propriedades de seu relacionamento, que os ajuda a distinguir as questões de política das questões de administração⁴⁵.

As mesmas tendências aparecem em outras partes de formas diferentes. A Constituição da República Federal da Alemanha não reconhece a existência de interesses organizados. Mas os manuais de procedimento (*Geschäftsordnungen*) dos principais ministérios estabelecem formalmente a consulta às principais associações na preparação inicial das moções legislativas pelo governo federal. Comitês consultivos são outro artifício reconhecido para canalizar as influências recíprocas entre funcionários e associações. Além disso, o chanceler Adenauer recebeu pessoalmente altos funcionários dos principais interesses organizados, violando desse modo os procedimentos formais do governo federal. Esse tipo de “democracia-chanceler” não só milita contra a responsabilidade ministerial no executivo, mas também prejudica as funções constitucionais do Parlamento⁴⁶.

Nos Estados Unidos, questões de organização e procedimento no ramo executivo são reconhecidas pelos tribunais como pertencentes ao campo do arbítrio administrativo. Assim, o procedimento dos tribunais administrativos, as designações executivas de funcionários administrativos, e o funcionamento de comitês consultivos podem, de várias maneiras, levar em conta as representações dos interesses organizados. Quando os poderes legislativos foram delegados a grupos privados, os tribunais insistiram em que a responsabilidade final permanecesse nas mãos dos funcionários públicos, embora na prática isso tenha significado que os atos administrativos resultantes se basearam no consenso entre os grupos de interesses e os funcionários públicos formalmente responsáveis⁴⁷. Desse modo, o contato freqüente e íntimo entre os funcionários públicos e os interesses organizados é uma parte aceita do processo administrativo. Nesse contexto, a regulamentação legal de “conflitos de interesses” procura isolar os administradores de influências que possam interferir com sua implementação de diretivas políticas.

45. Ver, por exemplo, Sir Raymond Street, “Government Consultation with Industry”, *Public Administration*, vol. 37, 1959, p. 7, e S. E. Finer, “The Individual Responsibility of Ministers”, *Public Administration*, vol. 34, 1956, pp. 377 e ss. Ver também as observações de Henry Ehrmann e Norman Chester em Henry Ehrmann (ed.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1958, pp. 6-7, 285, e *passim*.

46. Ver a excelente discussão desses pontos por Wilhelm Hennis, *op. cit.*, pp. 23-35.

47. Ver Avery Leiserson, *Administrative Regulation*, Chicago, University of Chicago Press, 1942, cap. 9 e *passim*. Ver também a utilíssima pesquisa do mesmo autor, “Interest Groups in Administration”, em Fritz Morstein-Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, New York, Prentice-Hall, Inc., 1946, pp. 314-338.

Vários princípios parecem ter guiado essa regulamentação⁴⁸. A regra básica contra o suborno preocupa-se com casos nos quais pessoas privadas, através de pagamento a um funcionário, procuram influir num ato oficial, e nos quais por sua vez o oficial permite-se ser assim influenciado. Sob as leis de “conflito de interesses”, desenvolveram-se princípios adicionais que tratam da conduta do funcionário em sua capacidade pública e privada. Com referência à primeira, são consideradas inaceitáveis transações sempre que um funcionário participe em ações públicas que afetem significativamente seus interesses econômicos pessoais. Além disso, é inaceitável que fontes privadas transfiram valores econômicos para funcionários públicos, mesmo quando tais transferências não constituam suborno. Aqui, o princípio é que os funcionários públicos não devem aceitar nenhuma transferência de valores econômicos de uma fonte privada, que é de competência do último. Tais transferências são aceitáveis apenas se forem correspondentes a um contrato válido ou direito de propriedade do funcionário. Em outras palavras, a conduta do negócio público deve ficar imune ao perigo de que o funcionário público se torne subserviente a interesses particulares. Os funcionários não devem aparecer num foro do governo em sua capacidade privada ou fazer transações em assuntos nos quais o governo é parte interessada. É uma questão de princípio que os funcionários não se utilizem de suas posições oficiais para atender a interesses privados em suas transações com o governo. A mesma proibição aplica-se também ao caso de ex-funcionários, embora aqui ela tenda a limitar-se a um determinado período de tempo subsequente ao desligamento do emprego público, bem como ao grau de conexão entre o assunto em questão e as responsabilidades passadas do ex-funcionário. Finalmente, há o princípio de que os funcionários públicos não podem usar em proveito próprio informação confidencial adquirida em suas funções oficiais; nessa área, tentou-se apenas uma regulamentação pontual, na medida em que, de um modo geral, é difícil distinguir entre o uso legítimo e ilegítimo da experiência adquirida. Os princípios precedentes na legislação de “conflitos de interesses” são, portanto, outros tantos esforços para preservar os critérios impessoais do emprego contra as novas formas de influências que surgiram da proliferação de interesses organizados.

IMPLICAÇÕES TEÓRICAS. Depois de ter analisado resumidamente o significado dos interesses organizados para o “administrador neutro”, devemos retroceder a discussão às mudanças estruturais das sociedades ocidentais consideradas nos

48. Minha discussão baseia-se em Roswell B. Perkins, “The New Federal Conflict-of-Interest Law”, *Harvard Law Review*, vol. 76, abr. 1963, pp. 1113-1169.

capítulos anteriores. O desenvolvimento simultâneo de uma autoridade de âmbito nacional, um corpo de funcionários públicos formalmente isolados das influências “externas”, e as tendências plebiscitárias no domínio político são acompanhados pelo desenvolvimento de interesses funcionalmente definidos e organizados. Os esforços dos funcionários públicos para obter apoio, informação e orientação dos “públicos” relevantes combinam-se ponto por ponto com os esforços de interesses organizados para influenciar as ações do governo, assim como para beneficiar seus membros ou clientes⁴⁹. Pode ser considerado um corolário da autoridade de âmbito nacional, de um lado, e a proliferação de interesses organizados para influir sobre essa autoridade, do outro, que nos Estados-nações ocidentais o consenso é elevado em seu nível nacional. Nessas comunidades políticas, ninguém questiona seriamente o fato de que funções como tributação, conscrição, constrangimento legal, a conduta dos negócios estrangeiros e outras pertencem (ou devem ser delegadas) ao governo central, mesmo que a implementação específica de muitas dessas funções seja controvertida⁵⁰.

Embora esse alto grau de consenso nacional seja paradoxal, as comunidades políticas nacionais são caracterizadas pelo contínuo exercício da autoridade central. A continuidade é garantida pela despersonalização da administração governamental, de modo que ela se tornou uma matéria de pouca monta em quase todos os postos-chave, para os quais os indivíduos são nomeados. A continuidade é também assegurada pelo consenso nacional sobre as funções essenciais do governo. Conseqüentemente, um governo nacional do tipo moderno representa um princípio mais ou menos autônomo da tomada de decisão e da implementação administrati-

49. Que eu saiba, não temos nenhum estudo comparativo abrangente do grau em que esses “públicos” são organizados. A título de ilustração, cabe, contudo, citar as estimativas de S. E. Finer para a Inglaterra. De acordo com Finer, 90% de todos os fazendeiros pertencem ao Sindicato Nacional dos Fazendeiros, 80% de todos os diretores ao Instituto de Diretores, 85% de todas as firmas manufatureiras à Federação de Indústrias Britânicas, 85% de todos os médicos à Associação Médica Britânica, 80% de todos os professores ao Sindicato Nacional de Professores, mas apenas 48% da força de trabalho aos vários sindicatos. Ver S. E. Finer, “Interest Groups and the Political Process in Great Britain”, em Ehrmann, *op. cit.*, pp. 118-124.
50. Admitidamente, essas matérias são instáveis, e existem diferenças significativas na civilização ocidental. Ademais, ninguém pode duvidar das circunstâncias em que essa hipótese fundamental é questionada, como na guerra civil americana, a ampla oposição ao governo constitucional na Alemanha durante a República de Weimar, ou mais recentemente, no conflito entre o governo nacional na França e o exército francês estacionado na Argélia. Pondo de parte esses casos extremos, o consenso sobre as funções nacionais do governo, ou o que E. A. Shils chama de “disposição civil”, é compatível com uma separação altamente desenvolvida de poderes e a proliferação de competição e conflito. Ver a análise geral em termos culturais de E. A. Shils, “The Theory of Mass Society”, *Diogenes*, vol. 39, 1962, pp. 45-66, e a análise institucional do sistema político americano de Henry Ehrmann, “Funktionswandel der demokratischen Institutionen in den USA”, em Richard Löwenthal (ed.), *Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft*, Berlin, Colloquium Verlag, 1963, pp. 29-55.

va⁵¹. Mesmo para um teórico do grupo como Emile Durkheim, somente o Estado, nas condições modernas, pode garantir a “existência moral” do indivíduo. O Estado pode ter esse efeito, porque ele é “um órgão distinto do resto da sociedade”⁵². Provavelmente, as pessoas aceitam a jurisdição total do Estado, porque acreditam na realização e revisão ordeira de uma total reciprocidade de direitos e deveres. Podemos dizer que essa crença é expressa nas reivindicações que os indivíduos e os interesses organizados fazem ao Estado. Mas se é verdade que o consenso com respeito às instituições que podem satisfazer essas reivindicações é elevado, é também verdade que a multidão e diversidade das reivindicações podem tornar impossível qualquer política coerente. Com efeito, mesmo o interesse em formular tais políticas pode declinar quando *qualquer* identificação do “bem-estar público” é obrigado a funcionar em detrimento de alguns interesses. Um alto grau de consenso no nível nacional pode, portanto, ser totalmente compatível com uma decrescente habilidade para alcançar acordo em questões de políticas nacionais. Exceto em emergências, o consenso no nível nacional possui, portanto, uma qualidade impessoal que não satisfaz ao persistente anseio por fraternidade ou sentimento de solidariedade.

Esse anseio tampouco é satisfeito em outros níveis de formação de grupo. De fato, o desenvolvimento de um consenso de âmbito nacional foi acompanhado por um declínio da solidariedade social. Classes, grupos de *status*, e associações formais derivam da junção de “interesses ideais e materiais”. Contudo, nenhum deles envolve um consenso comparável à aceitação por todos os cidadãos da idéia de que o governo nacional possui autoridade soberana. Esta não é uma questão nova. Os teóricos sociais e políticos deploraram e criticaram a perda da solidariedade social desde o início da moderna comunidade política. Quando escritores como Tocqueville e Durkheim sublinham a importância de “grupos secundários”, fazem-no na crença de que esses grupos podem contrabalançar tanto o isolamento de cada homem em relação a seus contemporâneos como a centralização do governo. Todavia, a maior parte dessa análise permanece num nível em que considerações de política e um elemento de nostalgia se fundem com considerações de fato, especialmente nos contrastes hostis sempre recorrentes entre tradição e modernidade⁵³.

51. Nem a vida política medieval, nem os regimes absolutistas do século XVIII, nem ainda muitas das “áreas em desenvolvimento” do mundo moderno tiveram ou têm um governo desse tipo, porque a adjudicação e a administração eram e são descentralizadas, pessoais, intermitentes, e sujeitas a uma remuneração para cada serviço governamental.

52. Emile Durkheim, *Professional Ethics and Civic Morals*, Glencoe, The Free Press, 1958, pp. 64, 82.

53. Para um levantamento dessa linha de pensamento, ver Robert A. Nisbet, *The Quest for Community*, New York, Oxford University Press, 1953.

Apesar dos eminentes nomes associados a ele, devemos descartar esse legado intelectual. A “grande transformação” que conduz à comunidade política moderna torna inevitável o declínio da solidariedade social. Nenhuma associação baseada numa reunião de interesses ou em filiação étnica e religiosa pode recapturar a intensa reciprocidade de direitos e deveres que foi própria das “jurisdições autônomas” de uma sociedade de Estado. A razão é que nessas “jurisdições”, ou “comunidades de lei” (*Rechtsgemeinschaften*) como as chamava Max Weber, cada indivíduo é envolvido numa sociedade de “ajuda mútua” que protege seus direitos apenas se ele cumpre seus deveres. Essa grande coesão dentro das ordens sociais cobra um alto preço em subordinação pessoal. Acima de tudo, ela foi uma contrapartida à falta de integração de uma multiplicidade de jurisdições no nível político “nacional”. Nesse aspecto, os regimes absolutistas alcançaram uma integração maior através da administração real centralizada e da lealdade do povo ao rei, embora os privilégios apropriados pela Igreja e a aristocracia também sujeitassem o homem comum ao regime autocrático do senhor local. Onde esses privilégios substituíram as “comunidades legais” dos primeiros tempos, os grupos privilegiados conseguiram uma coesão social considerável, mas o povo foi privado da proteção legal e costumeira de que gozava e, por conseguinte, excluído de sua participação passiva anterior na reciprocidade de direitos e obrigações⁵⁴. As comunidades políticas modernas conseguiram uma centralização do governo maior do que os sistemas medieval ou absolutista, e esse resultado foi precedido, acompanhado ou seguido pela participação de todos os cidadãos adultos na vida política (com base na igualdade formal do direito ao voto). Mas um preço desses resultados é a menor solidariedade de todos os “grupos secundários”.

Esse “preço” é um subproduto da separação entre sociedade e governo na comunidade política moderna. Considerando que a solidariedade baseara-se na participação do indivíduo numa “comunidade legal” ou em sua associação num grupo de *status* privilegiado que possuía certas prerrogativas governamentais, ela deve resultar agora da estratificação econômica da sociedade, auxiliada pela igualdade de todos os cidadãos adultos perante a lei e no processo eleitoral.

Nos sistemas legais do velho tipo, toda lei aparecia como um privilégio de indivíduos ou objetos particulares ou de constelações de indivíduos ou objetos particulares. Esse ponto de vista opunha-se, é claro, àquele em que o Estado aparece como uma instituição coercitiva de

54. Tocqueville tende a obscurecer essa distinção identificando essa reciprocidade nas antigas sociedades territoriais da Europa medieval com a posterior simbiose da ordem absolutista e do privilégio aristocrático, embora indique com presteza a tendência do absolutismo de solapar a posição aristocrática.

abrangência total. O período revolucionário do século XVIII produziu um tipo de legislação que procurava extirpar toda forma de autonomia associativa e particularismo legal. [...] Isso foi efetuado por dois arranjos: o primeiro é a autonomia de associação universalmente acessível, estreitamente limitada e legalmente regulamentada, que pode ser criada por todo aquele que desejar fazê-lo; o outro consiste na garantia a todos do poder de criar sua própria lei mediante o engajamento em certos tipos de transações legais privadas⁵⁵.

Nessa base, ações conjuntas e relações de troca podem excluir o controle governamental, sem com isso desprezitar a soberana autoridade do governo. Embora o desempenho governamental das tarefas administrativas possa ser afetado no detalhe, as ações individuais e coletivas não prejudicam necessariamente o funcionamento contínuo da comunidade política nacional. Nas sociedades da civilização ocidental devemos aceitar, portanto, a existência de um hiato entre as forças que conduzem à solidariedade ou ao conflito social independentemente do governo e das forças que respondem pelo exercício contínuo da autoridade na comunidade política nacional.

O que foi dito em relação à comunidade política do moderno Estado-nação ocidental é verdadeiro em termos de um contraste ocasional. Comparado com a multiplicidade de jurisdições em grande parte autônomas, ligadas mais ou menos estreitamente pela sacrossanta autoridade do rei e pela fidelidade a ele devida por seus vassallos, o Estado-nação moderno representa uma estrutura de autoridade com funções soberanas que já não podem ser apropriadas e herdadas como atributos do direito de propriedade. Comparações ocasionais entre a vida política medieval e moderna trarão ao primeiro plano os aspectos duradouros do Estado-nação, mas ao iluminar os contrastes também diminuirão a relevância dos conceitos resultantes para uma compreensão de comportamento. Embora as características do Estado-nação tenham permanecido, elas foram combinadas com mudanças de estrutura e comportamento tais como as acima analisadas com referência aos padrões de cultura burocrática e as relações entre os administradores e o público.

Resumo

Este capítulo analisou as transformações das sociedades européias ocidentais por parte da autoridade pública, suplementando a análise anterior das relações sociais no contexto das estruturas políticas em mudança.

55. Weber, *Law in Economy and Society*, pp. 145-146.

A primeira parte do capítulo exemplifica o uso de conceitos de aplicabilidade limitada. Nos estudos de mudança, geralmente definimos as estruturas sociais por uma lista de atributos que se distinguem uns dos outros. Tais definições são pontos de referência indispensáveis que nos habilitam a afirmar de forma sumária a ocorrência de uma mudança como a da administração patrimonial para a burocrática. Contudo, cada estrutura possui um grau de flexibilidade que uma mera listagem de seus atributos distintivos tende a obscurecer. Esse elemento de flexibilidade pode ser analisado, contudo, se cada atributo for concebido como uma questão sobre a qual os homens disputam e sobre a qual, depois de um tempo, chegam a acordos temporários. Os historiadores lidam com essas contendas e acordos como seqüências de acontecimentos, enquanto os sociólogos analisam seu denominador ou padrão comum. No caso da administração patrimonial, esse denominador comum é a tensão entre a arbitrariedade sancionada do dirigente supremo e a inviolabilidade da tradição. No caso da burocracia, é a tensão entre a equidade, procurada por regulamentos aplicáveis universalmente, e a equidade, procurada por dar atenção às particularidades do caso a ser decidido. Vimos que essas tensões características refletem-se nas condições de emprego que distinguem a administração burocrática da patrimonial.

A ênfase nessa distinção é suplementada na segunda parte do capítulo por análises que consideram o Estado-nação e sua burocracia como dadas, mais do que como emergentes. A marca de ambas é a destruição do privilégio herdado, conduzindo a uma jurisdição de âmbito nacional. A administração dessa jurisdição está nas mãos de funcionários cujo trabalho é vedado às lealdades de parentesco e interesses de propriedade. Mas esse isolamento é inequívoco apenas se considerado em contraste com a administração patrimonial. É uma realização muito mais condicional se o contexto da burocracia em si é considerado. Então, verifica-se que o passado de um país afeta a posição legal e política dos servidores públicos, de modo que um dado atributo da burocracia – como a neutralidade política – pode ter implicações totalmente diferentes, como na Alemanha e nos Estados Unidos.

Essa análise contextual da burocracia também revela mudanças nas relações entre Estado e sociedade. O crescente acesso ao emprego público e à influência sobre a implementação administrativa de políticas são uma contrapartida para a extensão da cidadania. Onde todos os adultos gozam de direitos de cidadania, o acesso ao emprego público será irrestrito, exceto por qualificações educacionais. De modo semelhante, o crescimento da política plebiscitária dará origem à proliferação de tentativas de influenciar a administração e à regularização de contatos entre os administradores e o “público”. Esses desenvolvimentos revelam as condições sob as quais a submissão nacional aumenta à custa da solidariedade de grupo.

Nas sociedades ocidentais, um grande número de “interesses organizados” formaram-se numa base impessoal de interesses comuns. Eles foram encorajados pelo direito de formar associações, pelo uso administrativo da representação de grupo, pelos grandes recursos disponíveis ao nível nacional, e pelo grau com que a política se tornou uma luta pela distribuição do produto nacional. Conseqüentemente, a atenção é focalizada no nível governamental e nacional, enquanto o sentimento de grupo ou fraternidade está em declínio, apesar do crescimento dos “interesses organizados”.

Esses desenvolvimentos das sociedades ocidentais fornecem um ponto privilegiado para os estudos comparativos subseqüentes. Como se verá, cada um deles trata do problema da autoridade pública em relação com as tendências de formação de grupo que surgem na estrutura social.