

MISES: Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia
ISSN 2318-0811
Volume III, Número 1 (Edição 5) Janeiro-Junho 2015: 251-262

Introdução à Burocracia*

*Ludwig von Mises***

Resumo: Neste artigo, o autor critica o burocratismo, mostra como ele é rejeitado pelos cidadãos dos Estados Unidos e faz uma correlação lógica entre o burocratismo e os regimes totalitários que dele se nutrem. Argumenta sobre a unanimidade no que diz respeito à distinção entre dois métodos contrários de fazer as coisas: a maneira dos cidadãos e a forma como são geridos os órgãos governamentais e os municípios. Finalmente, sustenta que a burocracia só pode ser compreendida por contraste com o funcionamento do motivo do lucro, tal como este funciona na sociedade de mercado capitalista.

Palavras-Chave: Burocracia, Crítica à Burocracia, Progressismo, Burocratismo, Totalitarismo, Gestão de Lucro.

Introduction to Bureaucracy

Abstract: In this article, the author criticizes bureaucratism, then shows how it is rejected by the citizens of the United States and makes a logical correlation between bureaucracy and the totalitarian regimes that it nourishes. He argues on unanimity with regard to the distinction between two contrary methods of doing things: the way of the citizens and the manner how government agencies and municipalities are managed. Finally, he sustains that bureaucracy can only be understood by contrasting it with the operation of the profit motive as it functions in the capitalist market society.

Keywords: Bureaucracy, Criticism of Bureaucracy, Progressivism, Bureaucratism, Totalitarianism, Profit Management.

Classificação JEL: B53, Y80

* Texto publicado pela primeira vez em inglês no ano de 1944 como introdução do livro *Bureaucracy*. A presente tradução foi feita a partir da seguinte edição: MISES, Ludwig von. *The Social and Political Implications of Bureaucratization*. In: **Bureaucracy**. New Haven: Yale University Press, 1944. p. 1-19.
Traduzido do original em inglês para o português por Heloisa Gonçalves Barbosa

** **Ludwig von Mises** nasceu em 29 de setembro de 1881 na cidade de Lviv, atualmente na Ucrânia e na época parte do território do Império Austro-Húngaro. Estudou, a partir de 1900, na Universidade de Viena, e recebeu o título de Doutor em Direito por essa mesma instituição em 1906. Lecionou na Universidade de Viena de 1913 a 1934, no Instituto Universitário de Altos Estudos Internacionais em Genebra de 1934 a 1940 e na New York University de 1945 a 1969. É autor de centenas de artigos acadêmicos e de mais de vinte livros dentre os quais se destaca o tratado de economia *Ação Humana* (Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010). Faleceu no dia 10 de outubro de 1973 em Nova York, nos Estados Unidos.

I - A CONOTAÇÃO IGNOMINIOSA DO TERMO BUROCRACIA

Os termos burocrata, burocrático e burocracia são obviamente vitupérios. Ninguém chama a si mesmo de burocrata ou a seus próprios métodos de gestão burocrática. Esses termos são sempre utilizados com uma conotação negativa. Implicam sempre uma crítica depreciativa de pessoas, instituições ou procedimentos. Ninguém duvida de que a burocracia seja profundamente maligna e de que não deveria existir em um mundo perfeito.

A implicação injuriosa dos termos em questão não se limita aos Estados Unidos e a outros países democráticos. Trata-se de um fenômeno universal. Mesmo na Prússia, o perfeito modelo de governo autoritário, ninguém desejava ser chamado de burocrata. O *wirklicher geheimer Ober-Regierungsrat*¹ orgulhava-se de sua dignidade e do poder esta lhe conferia. Sua vaidade deleitava-se na reverência de seus subordinados e das massas. Estava imbuído da ideia de sua própria importância e infalibilidade. No entanto, teria considerado um insulto deslavado se alguém fizesse o desaforo de chamá-lo de burocrata. Era, em sua própria opinião, não um burocrata, mas um servidor público, mandatário de Sua Majestade, um funcionário do Estado que cuida, inabalavelmente, dia e noite, do bem-estar da nação.

Vale ressaltar que os “progressistas”, a quem os críticos da burocracia responsabilizam por sua disseminação, não ousam defender o sistema burocrático. Pelo contrário, ao condená-lo, juntam-se àqueles a quem, em outros aspectos, desprezam como “reacionários”. Isto porque, afirmam, os métodos burocráticos não são, de forma alguma, essenciais para a utopia a que eles próprios almejam. A burocracia, rebatem, é, ao contrário, o modo insatisfatório como sistema capitalista tenta chegar a um acordo com a inexorável tendência em direção ao seu próprio desapareci-

mento. O infalível triunfo final do socialismo irá abolir não só o capitalismo, mas também o burocratismo. No mundo feliz de amanhã, no paraíso abençoado do planejamento total, não haverá mais nenhum burocrata. O homem comum será soberano; o próprio povo cuidará de todos os seus interesses. Somente a burguesia intolerante pode deixar-se enganar pela concepção errônea de que a burocracia fornece uma amostra daquilo que o socialismo reserva para a humanidade.

Assim sendo, todos parecem concordar que a burocracia é um mal. Porém, não é menos verdadeiro que ninguém jamais tentou determinar, em linguagem inequívoca, o que realmente significa burocracia. Em geral, o termo é empregado de maneira frouxa. A maioria das pessoas ficaria constrangida se alguém lhe pedisse uma definição e explicação precisas. Como podem condenar a burocracia e os burocratas se nem sequer sabem o que significam esses termos?

II - A CONDENAÇÃO DO BUROCRATISMO PELO CIDADÃO NORTE-AMERICANO

Caso lhe fosse solicitado que especificasse suas queixas sobre os males da crescente burocratização, um norte-americano poderia dizer algo assim:

“Nosso sistema tradicional de governo norte-americano se baseou na separação dos poderes legislativo, executivo e judicial e em uma divisão equitativa das competências entre a União e os Estados. Os legisladores, os executivos mais importantes e muitos dos juízes eram escolhidos por eleição. Assim, o povo, os eleitores, eram supremos. Além disso, nenhum dos três ramos do governo tinha o direito de interferir nos assuntos privados dos cidadãos. O cidadão cumpridor da lei era um homem livre.

Porém, agora, nos últimos anos e, em particular, desde o surgimento do *New Deal*, forças poderosas estão a ponto de substituir este antigo e testado sistema democrático

¹ O principal conselheiro do rei da Prússia era respeitado como o Chefe do Conselho Privado Oficial. [N. do E.].

pelo regime tirânico de uma burocracia irresponsável e arbitrária. O burocrata não é eleito para ocupar seu cargo, mas é nomeação por outro burocrata. Ele se apropria de uma boa parte do poder legislativo. Comissões governamentais e repartições públicas emitem decretos e regulamentos que visam a gerir e dirigir todos os aspectos da vida dos cidadãos. Não só regulam questões que até então eram deixadas ao critério do indivíduo, como não se furtam a decretar algo que, na prática, constitui uma revogação de leis devidamente promulgadas. Por meio desta quase legislação, as repartições usurpam o poder de decidir muitos assuntos importantes de acordo com seu próprio julgamento dos méritos de cada caso, ou seja, de modo bastante arbitrário. As sentenças e acórdãos das repartições são executados por autoridades federais. As supostas revisões judiciais são, na verdade, ilusões. Todos os dias os burocratas abocanham mais poder; muito em breve, estarão dominando o país inteiro.

Não pode haver qualquer dúvida de que, em essência, este sistema burocrático é antiliberal, antidemocrático e antiamericano, que é contrário ao espírito e à letra da Constituição, e que é uma réplica dos métodos totalitários de Joseph Stalin (1878-1953) e Adolf Hitler (1889-1945). Está imbuído de uma hostilidade fanática à livre iniciativa e à propriedade privada. Leva à paralisia a condução dos negócios e reduz a produtividade do trabalho. Ao gastar desenfreadamente, dilapida a riqueza da nação. É ineficiente e perdulário. Embora qualifique o que faz como planejamento, não tem planos definidos e objetivos. Carece de unidade e uniformidade; as diversas repartições e órgãos trabalham com objetivos opostos. O resultado é uma desintegração de todo o aparelho social de produção e distribuição. Seguramente advirão pobreza e angústia.

De modo geral, esta veemente acusação da burocracia consiste em uma descrição adequada, embora emocional, das atuais tendências do governo norte-americano. Todavia, passa ao largo de questões relevantes na medida em que aponta a burocracia e os buro-

cratas como responsáveis por uma evolução cujas causas devem ser procuradas alhures. A burocracia é apenas uma consequência e um sintoma de fatos e transformações com raízes muito mais profundas.

A principal característica das políticas atuais é a tendência em direção a uma substituição do controle do governo pela livre iniciativa. Poderosos partidos políticos e grupos de pressão imploram, com fervor, pelo controle público de todas as atividades econômicas, pelo total planejamento pelo governo, e para a nacionalização das empresas. Visam ao total controle pelo governo da educação e à socialização da profissão médica. Não há nenhuma esfera da atividade humana que não estariam dispostos a subordinar à arregimentação pelas autoridades. Em seus olhos, o controle pelo Estado é a panaceia para todos os males.

Estes entusiásticos defensores da onipotência do governo são muito modestos quando avaliam o papel que eles próprios desempenham na evolução em direção ao totalitarismo. É inevitável, alegam, a tendência em direção ao socialismo. Trata-se de uma tendência necessária e inevitável da evolução histórica. Com Karl Marx (1818-1883), sustentam que o socialismo decerto virá “com a inexorabilidade de uma lei da natureza”. A propriedade privada dos meios de produção, a livre iniciativa, o capitalismo e o sistema de lucro estão condenados. A “onda do futuro” leva os homens em direção a um paraíso terrestre de total controle pelo governo. Os defensores do totalitarismo se autodenominam “progressistas” exatamente porque fingem ter compreendido o significado dos presságios. E ridicularizam e menosprezam como “reacionários” todos aqueles que tentam resistir a forças que, como se diz, nenhum esforço humano é forte o suficiente para deter.

Devido a estas políticas “progressistas”, novos órgãos e repartições governamentais crescem como cogumelos. Os burocratas se multiplicam e estão ansiosos para restringir, paulatinamente, a liberdade de agir do cidadão. Muitos cidadãos, ou seja, aqueles a quem

os “progressistas” desprezam como “reacionários”, ressentem-se desta intromissão em seus assuntos e culpam a incompetência e prodigalidade dos burocratas. Até agora, porém, estes adversários têm sido apenas uma minoria. A prova é que, nas eleições passadas, não tiveram condições de atingir uma maioria dos votos. Foram derrotados pelos “progressistas”, os inimigos inflexíveis da livre iniciativa e da iniciativa privada e defensores fanáticos do controle totalitário dos negócios pelo governo.

É fato que a política do *New Deal* recebeu o apoio dos eleitores. Nem resta qualquer dúvida de que esta política será totalmente abandonada se os eleitores deixarem de apoiá-la. Os Estados Unidos ainda são uma democracia. A Constituição ainda está intacta. As eleições ainda são livres. Os eleitores não votam sob coação. Portanto, não é correto dizer que o sistema burocrático obteve sua vitória por métodos inconstitucionais e antidemocráticos. Os advogados podem estar corretos ao questionar a legalidade de alguns pontos de menor importância. Entretanto, como um todo, o *New Deal* teve o apoio do Congresso. O Congresso elaborou as leis e disponibilizou verbas.

É claro que os Estados Unidos se veem confrontados por um fenômeno que os autores da Constituição não previram nem poderiam ter previsto: que o Congresso abrisse mão voluntariamente de seus direitos. Em diversas ocasiões, o Congresso, cedeu a função legislativa para órgãos e comissões governamentais, e relaxou seu controle do orçamento por meio da atribuição de dotações para grandes gastos, os quais o governo tem de especificar pormenorizadamente. Não faltam contestações ao direito que tem o Congresso de delegar, temporariamente, alguns de seus poderes. A Suprema Corte declarou inconstitucional a *National Recovery Administration* (“Administração de Recuperação Nacional”). No entanto, formular delegações de poder de maneira mais cautelosa são uma prática quase constante. Seja como for, ao agir desta maneira, o Congresso até

agora não divergiu da vontade declarada da maioria do povo soberano.

Por outro lado, é preciso ter em mente que a delegação de poder é o principal instrumento da ditadura moderna. É em virtude da delegação de poder que Hitler e seu gabinete governam a Alemanha. É por delegação de poder que a Esquerda Britânica quer estabelecer sua ditadura e transformar a Grã-Bretanha em uma comunidade socialista. É óbvio que a delegação de poder pode ser usada como um disfarce quase constitucional para a ditadura. Todavia, decerto não é isso que ocorre atualmente neste país. Sem dúvida, o Congresso tem, ainda, o direito legal e o poder real para recuperar todo o poder que delegou. Os eleitores ainda têm o direito e o poder de reeleger senadores e deputados que são radicalmente contrários a qualquer abandono dos poderes do Congresso. Nos Estados Unidos, a burocracia se baseia em fundamentos constitucionais.

Também não é correto julgar inconstitucional a crescente concentração de poderes jurisdicionais no governo central, nem tampouco a diminuição da importância dos estados que daí resulta. Washington não usurpou abertamente os poderes constitucionais dos estados. O equilíbrio na distribuição de poderes entre o Governo Federal e os Estados, tal como estabelecido pela Constituição, foi gravemente perturbado porque, em sua maior parte, os novos poderes que as autoridades adquiriram provinham da União e não dos estados. Isto não é resultado de maquinacões sinistras da parte de panelinhas misteriosas Washington, ávidas para refrear os estados e estabelecer a centralização. É a consequência do fato de que os Estados Unidos são uma unidade econômica com um sistema monetário e crédito uniforme e com livre mobilidade de mercadorias, capitais e pessoas entre os estados. Em um país assim, o controle governamental dos negócios deve obrigatoriamente ser centralizado. Estaria fora de questão deixá-lo para os estados. Se cada estado fosse livre para controlar os negócios de acordo com os seus próprios planos, a unidade do

mercado interno se desintegraria. O controle estatal dos negócios seria possível somente se todos os estados estivessem em condições de separar seu território do resto da nação por barreiras comerciais e de migração e por meio de uma política monetária e de crédito autônoma. Como ninguém sugere seriamente fracionar a unidade econômica da nação, tem sido necessário confiar à União o controle dos negócios. É a natureza de um sistema de controle dos negócios pelo governo visar à maior centralização. A autonomia dos Estados, tal como garantida pela Constituição, só é realizável sob um sistema de livre iniciativa. Na votação a favor do controle dos negócios pelo governo, os eleitores, de maneira implícita, embora involuntária, estão votando a favor de uma maior centralização.

Aqueles que criticam a burocracia cometem o erro de dirigir seus ataques contra um sintoma e não apenas contra a raiz do mal. Não faz diferença se os inúmeros decretos que arregimentam todos os aspectos das atividades econômicas do cidadão são emitidos diretamente por uma lei devidamente aprovada pelo Congresso, ou por um órgão ou comissão governamental ao qual o poder foi outorgado por uma lei e pela alocação de verbas. O que realmente faz as pessoas reclamarem é o fato de o governo adotar essas políticas totalitárias, não os procedimentos técnicos realizados para colocá-las em prática. Pouca diferença faria se o Congresso não tivesse atribuído a esses órgãos funções quase legislativas, mas reservasse a si mesmo o direito de promulgar todos os decretos necessários para a execução de suas funções.

Uma vez que o controle de preços esteja estabelecido como uma atribuição do governo, diversos preços máximos precisam ser fixados e, à medida que se modificam as condições, muitos deles precisam ser repetidamente alterados. Este poder é exercido pelo Escritório de Administração de Preços (*Office of Price Administration* – OPA). Mas a influência de seus burocratas não seria prejudicada de maneira significativa se fosse necessário que se dirigissem ao Congresso para

legislar a respeito desses limites. O Congresso seria abarrotado por uma enormidade de projetos de lei, cujo conteúdo estaria além do alcance de sua competência. Os membros do Congresso não teriam nem o tempo, nem as informações necessárias para examinar de modo adequado as propostas elaboradas pelas diversas subdivisões do OPA. Não teriam escolha a não ser confiar no chefe do escritório e em seus funcionários e votar em bloco a favor dos projetos ou revogar a lei que dá ao Executivo o poder de controlar os preços. Estaria fora de questão para os membros do Congresso examinarem o assunto com a mesma consciência e escrúpulo que normalmente utilizam ao deliberar a respeito de políticas e leis.

Os procedimentos parlamentares são um método adequado para lidar com a elaboração de leis necessárias para uma comunidade que se baseia na propriedade privada dos meios de produção, na livre iniciativa e na soberania dos consumidores. Em sua essência, são inadequados para a condução dos assuntos sob a onipotência do governo. Os criadores da Constituição nunca sonharam com um sistema de governo em que as autoridades teriam de determinar os preços da pimenta e das laranjas, das câmeras fotográficas e das lâminas de barbear, das gravatas e dos guardanapos de papel. Porém, se tal contingência lhes tivesse ocorrido, decreto teriam considerado insignificante a questão de saber se essas regulamentações devem ser emitidas pelo Congresso ou por um órgão burocrático. Teriam entendido com facilidade que, em última análise, o controle dos negócios pelo governo é incompatível com qualquer forma de governo constitucional e democrático.

Não é por acaso que os países socialistas são governados de maneira ditatorial. Totalitarismo e governo do povo são coisas irreconciliáveis. A situação não seria diferente na Alemanha e na Rússia se Hitler e Stalin submetesse todos os seus decretos à decisão de seus “parlamentos”. Sob o controle dos negócios pelo governo, os parlamentos não

passam de assembleias de indivíduos que dizem sim.

Tampouco se justifica reclamar do fato de que os cargos administrativos burocráticos não são eletivos. Só é sensato eleger executivos no caso do alto escalão. Aqui, os eleitores devem escolher entre os candidatos cujo caráter político e convicções conhecem. Seria absurdo usar o mesmo método para a nomeação de incontáveis indivíduos desconhecidos. Faz sentido os cidadãos votarem no presidente, no governador ou no prefeito. Seria absurdo deixá-los votar em centenas de milhares de funcionários subalternos. Nessas eleições, os eleitores não têm escolha senão aprovar a lista proposta por seu partido. Não faz diferença relevante saber se o Presidente ou o Governador eleitos nomeiam todos seus assessores ou se os eleitores votam em uma lista contendo os nomes de todos aqueles a quem seu candidato preferido escolheu como assessores.

É muito correto, tal como afirmam com frequência os adversários da tendência para o totalitarismo, que os burocratas tenham liberdade de decidir questões de importância vital para a vida do cidadão individual segundo seus próprios critérios. É verdade que aqueles que ocupam os cargos não são mais servidores dos cidadãos, mas amos e tiranos irresponsáveis e arbitrários. Todavia, não é a burocracia a culpada. Trata-se do resultado do novo sistema de governo que restringe a liberdade do indivíduo para gerir seus próprios negócios e atribui cada vez mais tarefas ao governo. O culpado não é o burocrata, mas o sistema político. E o povo soberano ainda tem liberdade para descartar este sistema.

Além disso, é verdade que a burocracia se imbuí de um ódio implacável da empresa privada e da livre iniciativa. Contudo, os partidários do sistema consideram esta, precisamente, a característica mais louvável de sua atitude. Longe de se envergonharem de suas políticas antiempresariais, orgulham-se delas. Têm como meta o controle total dos negócios por parte do governo e enxergam um inimigo público em todo empresário que deseje escapar desse controle.

Finalmente, é verdade que a nova política, embora não seja inconstitucional do ponto de vista meramente formal, é contrária ao espírito da Constituição, que equivale a uma derrocada de tudo o que era precioso para as gerações anteriores dos norte-americanos, que deverá resultar em um abandono daquilo que se costumava chamar de democracia e que, nesse sentido, é antiamericana. No entanto, nem estas acusações são capazes de desacreditar as tendências “progressistas” aos olhos dos que as apoiam, pois olham para o passado com olhos diversos de seus críticos. Para eles, a história de todas as sociedades existentes até agora é um registro da degradação e da miséria humanas e da exploração impiedosa das massas pelas classes dominantes. Aquilo a que se denomina “individualismo” na língua americana é, dizem, “um altisonante título para a ganância transfigurada que se pavoneia como uma virtude”. A ideia era “dar liberdade para fazedores de dinheiro, malandros perspicazes, manipuladores de ações e outros bandidos que se sustentavam por meio de ataques à receita nacional”². O sistema americano é desprezado como uma espúria “democracia dos direitos do cidadão”, e o sistema russo de Stalin é elogiado com extravagância como o único verdadeiramente democrático.

A principal questão nas lutas políticas atuais é se a sociedade deve ser organizada com base na propriedade privada dos meios de produção (capitalismo, o sistema de mercado) ou com base no controle público dos meios de produção (socialismo, comunismo, economia planejada). O capitalismo é sinônimo da livre iniciativa, da soberania dos consumidores em questões de economia e soberania dos eleitores em questões políticas. Socialismo significa

² W. E. Woodward. *A New American History*. New York, 1938. p. 808. Na sobrecapa deste livro, lê-se: “Qualquer pai sensato, hoje, conhecedor de todos os fatos, provavelmente iria julgar Benedict Arnold, de maneira geral, muito mais satisfatório do que Lincoln como modelo para o seu filho.” É óbvio que aqueles que têm essas opiniões não irão encontrar nenhuma problema em com o antiamericanismo da burocracia.

controle completo por parte do governo de todas as esferas da vida do indivíduo e a supremacia irrestrita do governo na sua qualidade de órgão central de gestão da produção. Não existe solução conciliatória possível entre estes dois sistemas. Contradizendo uma popular falácia, não há nenhum caminho do meio, não existe um terceiro sistema possível como modelo permanente de ordem social³. Os cidadãos têm de escolher entre o capitalismo e o socialismo ou, como dizem muitos norte-americanos, entre o modo de vida americano e o modo de vida russo.

Neste antagonismo, quem ficar do lado do capitalismo deve fazê-lo de maneira franca e direta. Deve apoiar de modo positivo a propriedade privada e a livre iniciativa. É inútil contentar-se com ataques a algumas medidas destinadas a preparar o caminho para o socialismo. É inútil lutar contra meros fenômenos concomitantes e não contra a tendência para o totalitarismo como tal. É inútil insistir apenas na crítica ao burocratismo.

III - A VISÃO "PROGRESSISTA" DO BUROCRATISMO

Os críticos "progressistas" do burocratismo voltam seus ataques principalmente contra a burocratização das grandes empresas corporativas. Raciocinam da seguinte forma:

"No passado, as empresas de negócios eram relativamente pequenas. O empresário tinha condições de examinar todos os setores de sua empresa e tomar todas as decisões importantes pessoalmente. Possuía todo o capital investido ou, pelo menos, a maior parte dele. Ele próprio tinha um interesse vital no sucesso da empresa. Assim sendo, devotava o melhor de si para fazer sua empresa tão eficiente quanto possível e para evitar o desperdício".

"Porém, com a inexorável tendência rumo à concentração econômica, a situação mudou de forma radical. Hoje, o cenário é dominado pelas grandes empresas corporativas. Têm-se um proprietário ausente; os proprietários legais, os acionistas, não têm real voz na gestão. Esta tarefa fica a cargo de administradores profissionais. As empresas são tão grandes que as funções e as atividades precisam ser distribuídas a departamentos e subdivisões administrativas. A gestão dos negócios se torna necessariamente burocrática".

"Os atuais defensores da livre iniciativa são tão românticos quanto os que louvam as artes e ofícios medievais. Equivocam-se totalmente ao atribuir a gigantescas corporações as qualidades que, outrora, representavam a excelência de negócios de pequeno ou médio porte. Não há qualquer hipótese de se dividir os grandes agregados em unidades menores. Pelo contrário, vai prevalecer a tendência a uma maior concentração do poder econômico. As grandes empresas monopolizadas irão cristalizar-se em um rígido burocratismo. Seus gestores, que não são responsáveis diante de ninguém, irão tornar-se uma aristocracia hereditária; os governos se tornarão meros fantoches de uma onipotente camarilha de empresários".

"É indispensável conter o poder desta oligarquia gerencial por meios de atos do governo. São infundadas as reclamações sobre a arregimentação do governo. Do modo como estão as coisas, só se pode optar pelo controle por parte de uma burocracia gerencial irresponsável ou pelo governo eleito da nação".

É evidente o caráter apologético de tal raciocínio. Os "progressistas" e defensores do *New Deal* respondem às críticas gerais feitas à propagação do burocratismo governamental argumentando que a burocracia não se limita apenas ao governo, mas que se trata de um fenômeno universal presente tanto nos negócios como no governo. Seu principal motivo é "o tamanho avantajado

³ Ver: MISES, Ludwig von. *The Psychological Consequences of Bureaucratization*. In: **Bureaucracy**. New Haven: Yale University Press, 1944. p. 93-108. Esp. p. 96-97.

da organização”⁴. Trata-se, portanto, de um mal inevitável.

Este livro tentará demonstrar que nenhuma empresa com fins lucrativos, não importa quais sejam suas dimensões, é suscetível de se tornar burocrática desde que sua gestão não tenha as mãos atadas pela interferência governamental. A tendência para a rigidez burocrática não é inerente à evolução dos negócios. É um resultado da intromissão do governo nas empresas.

É resultado das políticas destinadas a neutralizar o papel que desempenha a motivação do lucro no arcabouço da organização econômica da sociedade.

Nessas observações introdutórias, queremos nos concentrar apenas em um aspecto das queixas populares sobre a crescente burocratização dos negócios. A burocratização, afirmam, é causada pela ausência “de uma liderança eficaz e competente”⁵. O que falta é “uma liderança criativa”.

Queixar-se da falta de liderança é, no campo dos assuntos políticos, a atitude característica de todos os arautos da ditadura. A seus olhos, a principal deficiência do governo democrático é ser incapaz de produzir grandes *Führers* e *Duces*.

No campo dos negócios, a liderança criativa manifesta-se na adequação da produção e distribuição às mudanças nas condições de oferta e procura e na adaptação de aperfeiçoamentos técnicos à utilização na prática. O grande empresário é aquele que produz mais, que oferece produtos melhores e mais baratos, que, como um pioneiro do progresso, proporciona a seus semelhantes mercadorias e serviços que até então desconheciam ou estavam além de suas possibilidades. Podemos chamá-lo de líder porque sua iniciativa e atividade forçam seus concorrentes ou a imitar suas conquistas ou a fechar seu negócio. É sua incansável inventividade e predileção pelas

inovações que impedem que todas as unidades de negócios degenerem até se tornarem uma rotina burocrática ociosa. Este líder personifica o dinamismo inquieto e o progressismo inerente ao capitalismo e à livre iniciativa.

Seria, decerto, um exagero afirmar que faltam líderes criativos deste tipo nos Estados Unidos de hoje. Muitos dos antigos heróis dos negócios norte-americanos ainda estão vivos e ativos na gestão de suas empresas. Seria uma questão delicada expressar uma opinião sobre a criatividade de homens mais jovens. É necessário um distanciamento temporal para apreciar suas realizações de modo correto. Raramente o verdadeiro gênio é reconhecido como tal por seus contemporâneos.

A sociedade não é capaz contribuir em nada para a geração e criação de homens engenhosos. Não se pode treinar um gênio criativo. Não existem cursos de criatividade. O gênio é exatamente aquele que desafia todas as escolas e regras, que se desvia das sendas tradicionais da rotina e abre novos caminhos através de terras antes inacessíveis. O gênio é sempre o professor, nunca o aluno; sempre vence por esforço próprio. Não deve favores aos que estão no poder. Contudo, por outro lado, o governo pode criar condições que levam a um estado de paralisia os esforços do espírito criativo e o impeçam de prestar serviços úteis à comunidade.

É isso que ocorre hoje, no campo dos negócios. Vejamos um exemplo apenas, o imposto de renda. No passado, um talentoso recém-chegado deu início a um novo projeto. Era modesto no começo; o indivíduo era pobre, seu capital era pequeno e a maior parte obtida por empréstimos. Quando veio o sucesso inicial, ele não aumentou seu consumo, mas reinvestiu a maior parte dos lucros. Assim, sua empresa cresceu rapidamente. Tornou-se um líder em seu ramo de negócios. Sua ameaçadora concorrência forçou as ricas empresas antigas e as grandes corporações a ajustarem sua gestão de acordo com as condições impostas por sua intervenção. Não lhes era possível ignorá-lo ou entregar-se à negligência burocrática. Era preciso estar em guarda dia e noi-

⁴ Ver DIMOCK, Marshall E. ; HYDE, Howard K. **Bureaucracy and Trusteeship in Large Corporations**. TNEC Monograph, n. 11, p. 36.

⁵ Idem. *Ibidem*, p. 44. E os artigos citados por eles.

te contra esses perigosos inovadores. Se não conseguissem encontrar um homem capaz de rivalizar com o recém-chegado para gerir suas próprias empresas, teriam de fundi-las com a dele e se renderem à sua liderança.

Hoje, porém, o imposto de renda absorve oitenta por cento ou mais dos lucros iniciais do recém-chegado. Ele não consegue acumular capital; não consegue expandir seus negócios; sua empresa nunca se tornará um grande negócio. Não é capaz de competir com os antigos grupos de interesse. As empresas e corporações mais antigas já possuem um capital considerável. O imposto de renda e os impostos empresariais os impedem de acumular mais capital, ao mesmo tempo em que impedem o recém-chegado de acumular algum capital. Ele é condenado a permanecer para sempre como uma pequena empresa. As empresas já existentes estão resguardadas contra os perigos que representam um recém-chegado de talento. Não são ameaçados por sua concorrência. Na prática, usufruem de privilégios desde que se contentem com a manutenção de suas empresas nos ramos e no tamanho tradicionais⁶. Obviamente, seu desenvolvimento fica cerceado. O contínuo sugar de seus lucros pelos impostos faz com que lhes seja impossível expandir seus negócios com seu próprio capital. É assim que se origina a tendência para a rigidez.

Em todos os países, todas as leis fiscais são hoje estabelecidas como se o principal objetivo dos impostos fosse impedir a acumulação de capital novo, bem como os aprimoramentos que poderia obter. Esta mesma tendência se verifica em diversas outras áreas das políticas públicas. Os “progressistas” estão completamente equivocados quando se queixam da falta de liderança empresarial criativa. Não são os indivíduos que escasseiam, mas, sim, as instituições que lhes per-

⁶ Este não é um ensaio sobre as consequências sociais e econômicas da tributação. Assim, não há necessidade de examinar os efeitos dos impostos sobre as heranças, cujo impacto já é perceptível neste país há muitos anos, enquanto os efeitos acima descritos do imposto de renda são um fenômeno recente.

mitiriam utilizar seus dons. As modernas políticas atam as mãos dos inovadores de forma tão completa quanto o sistema de guildas da Idade Média.

IV - O BUROCRATISMO E O TOTALITARISMO

Será demonstrado, neste livro, que são muito antigos a burocracia e os métodos burocráticos e que sua presença é obrigatória no aparato administrativo de todo governo cuja soberania se estende por uma grande área. Os faraós do antigo Egito e os imperadores da China construíram uma enorme máquina burocrática do mesmo modo que todos os demais governantes. O feudalismo medieval foi uma tentativa de organizar o governo de grandes territórios sem burocratas e métodos burocráticos. Esses esforços fracassaram redondamente, o que resultou em uma completa desintegração da unidade política e na anarquia. Os senhores feudais, originalmente apenas funcionários, e, como tal, sujeitos à autoridade do governo central, tornaram-se príncipes praticamente independentes, lutando entre si de maneira quase contínua e desafiando o rei, os tribunais e as leis. A partir do século XV, a repressão da arrogância dos vassallos era a principal tarefa dos diversos reis europeus. O Estado moderno foi construído sobre as ruínas do feudalismo. Substituiu a supremacia de uma multidão de pequenos príncipes e condes pela gestão burocrática dos assuntos públicos.

Muito à frente nessa evolução, estavam os reis de França. Alexis de Tocqueville (1805-1859) demonstrou como os reis Bourbon inabalavelmente visavam à abolição da autonomia dos vassallos poderosos e dos grupos oligárquicos de aristocratas⁷. Neste sentido, a Revolução Francesa só realizou aquilo que os

⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. **The Old Regime and the Revolution**. Ed. François Furet e Françoise Mélonio; Trad. Alan S. Kahan. Chicago: University of Chicago Press, 1998. [N. do E.].

próprios reis absolutistas haviam começado. Eliminou a arbitrariedade dos reis, tornou a lei suprema em matéria de administração e restringiu o âmbito dos assuntos sujeitos à decisões discricionárias dos funcionários. Não removeu a gestão burocrática; apenas forneceu-lhe uma base legal e constitucional. O sistema administrativo da França no século XIX foi uma tentativa de, tanto quanto possível, domar a arbitrariedade dos burocratas por meio da lei. Serviu como modelo para todas as outras nações liberais que, com exceção daquelas no âmbito do direito consuetudinário anglo-saxão (*Common Law* ou Lei Comum), ansiavam por tornar a lei e a legalidade fundamentais na condução da administração civil.

Não é de conhecimento geral que, em seus primórdios, o sistema administrativo da Prússia, tão admirado por todos os defensores da onipotência do governo, era apenas uma imitação de instituições francesas. Frederico II (1712-1786), o “Grande” rei, importou da França real não apenas os métodos, mas até mesmo o pessoal para colocá-los em prática. Entregou a administração dos impostos sobre a circulação de mercadorias e a alfândega a uma equipe importada composta por várias centenas de burocratas franceses. Nomeou um francês como diretor geral dos correios e outro como presidente da Academia. Os prussianos do século XVIII tinham motivos ainda melhores para chamar o burocratismo de anti-prussiano do que os atuais americanos para chamá-lo de antiamericano.

A técnica jurídica da atividade administrativa nos países anglo-saxões do direito consuetudinário (*Common Law* ou Lei Comum) era muito diversa daquela dos países continentais da Europa. Tanto os britânicos como os norte-americanos estavam plenamente convencidos de que seu sistema lhes fornecia uma proteção mais eficaz contra a intromissão da arbitrariedade administrativa. No entanto, a experiência das últimas décadas claramente evidencia que não há precauções legais fortes o bastante para resistir a uma tendência apoiada por uma ideologia pode-

rosa. As ideias populares de interferência do governo junto às empresas e de socialismo neutralizaram as barragens erguidas por vinte gerações de anglo-saxões contra a inundação do governo arbitrário. Muitos intelectuais e numerosos eleitores organizados em grupos de pressão agrícola e trabalhista depreciaram o sistema tradicional de governo americano como sendo “plutocrático” e anseiam pela adoção dos métodos russos, que não fornecem ao indivíduo qualquer proteção contra o poder discricionário das autoridades.

Totalitarismo é muito mais do que mera burocracia. É a subordinação de toda a vida, trabalho e lazer de cada indivíduo ao comando de quem está no poder e ocupa um cargo. É a redução do homem a uma engrenagem de uma abrangente máquina de compulsão e coerção que obriga o indivíduo a renunciar a qualquer atividade não aprovada pelo governo. Não tolera nenhuma expressão de discordância. É a transformação da sociedade em exército de trabalhadores rigorosamente disciplinados, como dizem os defensores do socialismo, ou em uma penitenciária, como dizem seus adversários. De qualquer forma, é uma ruptura radical com o modo de vida a que as nações civilizadas se aferraram no passado. Não é apenas o retorno da humanidade ao despotismo oriental em que, conforme observou G. W. F. Hegel (1770-1831), somente um homem era livre e todos os demais escravos, pois aqueles reis asiáticos não interferiam com a rotina diária de seus súditos. Para os agricultores, criadores de gado e artesãos individualmente, havia uma esfera de atividades em cuja execução não eram perturbados pelo rei e seus asseclas. Usufruíam de alguma autonomia dentro de seus próprios lares e famílias. É diferente com o socialismo moderno. É totalitário no sentido estrito do termo. Mantém o indivíduo em rédeas curtas desde o ventre até o túmulo. A cada instante de sua vida, o “camarada” é forçado a obedecer implicitamente às ordens emanadas da autoridade suprema. O Estado é tanto o seu guardião como seu empregador. O Estado determina seu trabalho, sua dieta e seus praze-

res. O Estado diz-lhe o que pensar e em que acreditar.

A burocracia é essencial na execução desses planos. Mas as pessoas são injustas ao acusar o burocrata individual pelos vícios do sistema. A culpa não é dos homens e mulheres que enchem os gabinetes e repartições. São vítimas do novo estilo de vida da mesma forma que todos os demais. É o sistema que é ruim, não seus operários obedientes. Um governo não pode prescindir de burocratas e métodos burocráticos. E, uma vez que a cooperação social não pode funcionar sem um governo civil, é indispensável alguma burocracia. As pessoas se ressentem não do burocratismo como tal, mas da intrusão da burocracia em todas as esferas da vida e da atividade humanas. Na sua essência, a luta contra a intromissão da burocracia constitui uma revolta contra a ditadura totalitária. É um equívoco rotular a luta pela liberdade e pela democracia como uma luta contra a burocracia.

No entanto, há alguma substância nas queixas gerais contra os métodos e procedimentos burocráticos. Isto porque seus defeitos são evidências dos defeitos inerentes a qualquer regime socialista ou totalitário. Ao examinar com cuidado o problema da burocracia, é preciso constatar, afinal, o motivo pelo qual as utopias socialistas são totalmente inviáveis e, quando postas em prática, resultam necessariamente não só no empobrecimento de todos, mas também na desintegração da cooperação na vida social – resultam no caos. Assim, o estudo da burocracia é um bom ponto de partida para um estudo dos dois sistemas de organização social, o capitalismo e o socialismo.

V - A ALTERNATIVA: GESTÃO DE LUCRO OU GESTÃO BUROCRÁTICA

Se quisermos descobrir o que realmente significa a burocracia, devemos começar com uma análise do funcionamento do motivo do lucro no âmbito de uma sociedade capitalista.

As características essenciais do capitalismo não são menos desconhecidas do que as da burocracia. Lendas espúrias, popularizadas pela propaganda demagógica, fundamentaram uma visão totalmente deturpada do sistema capitalista. O capitalismo conseguiu aumentar o bem-estar material das massas de uma forma sem precedentes. Nos países capitalistas, a população é, hoje, muitas vezes maior do que era no período que antecedeu a “revolução industrial”, e todos os cidadãos destas nações goza de um nível de vida muito mais elevado do que a dos mais abastados em épocas anteriores. No entanto, uma grande parte da opinião pública menospreza a livre iniciativa e a propriedade privada dos meios de produção como instituições deploráveis que são prejudiciais para a imensa maioria da nação e que favorecem somente os interesses de classe egoísta constituída por um pequeno grupo de exploradores. Os políticos cuja principal conquista consistiu em restringir a produção agrícola e em tentar colocar obstáculos no caminho do aperfeiçoamento técnico dos métodos de fabricação trazem descrédito ao capitalismo como uma “economia da escassez” e falam sobre a abundância que acompanhará o socialismo. Os líderes sindicais, cujos membros possuem seus próprios automóveis, entusiasmam-se ao exaltar as condições dos esfarrapados e descalços proletários russos e em louvar a liberdade de que os trabalhadores desfrutam na Rússia, onde os sindicatos foram suprimidos e as greves são um ato criminoso.

Não há necessidade de entrar em uma análise detalhada dessas fábulas. Nossa intenção não é nem elogiar, nem condenar. Queremos saber o que são os dois sistemas em questão, como funcionam e como atendem às necessidades do povo.

Apesar de toda a imprecisão envolvida no emprego do termo burocracia, parece haver unanimidade no que diz respeito à distinção entre dois métodos contrários de fazer as coisas: a maneira dos cidadãos e a forma como são geridos os órgãos governamentais e os municípios. Ninguém nega que os princí-

pios segundo os quais funciona um departamento de polícia diferem essencial e radicalmente dos princípios aplicados na realização de um empreendimento com fins lucrativos. Consequentemente, será apropriado começar com uma investigação sobre os métodos em uso nesses dois tipos de instituições e compará-las uma à outra.

A burocracia, seus méritos e deméritos, seu trabalho e seu funcionamento, só pode ser compreendida por contraste com o funcionamento do motivo do lucro, tal como funciona na sociedade de mercado capitalista. ∞