

O QUE É BUROCRACIA?

CLAUDE LEFORT(*)

Situado no domínio comum da sociologia política, da teoria da história e da opinião pública, consagrado ao sucesso que se lhe reconhece hoje, o conceito de burocracia permanece, contudo, tão impreciso em seu uso que continua-se, com justiça, a perguntar sobre a identidade do fenômeno que ele pretende designar. Perguntar o que é a burocracia não é, somente, interrogar sobre as dimensões, o caráter, a origem ou o "vir a ser" de um fenômeno social, é sempre — implícita ou explicitamente — colocar a questão fundamental que incide sobre o ser do fenômeno.

Surpreende a diversidade das respostas aduzidas e a permanência da dúvida. A surpresa é causada por uma primeira observação. A burocracia se nos apresenta como este fenômeno do qual todos falam e pensam ter alguma experiência e que, entretanto, resiste estranhamente à conceituação.

Assim, ao invés de procurar fornecer, precipitadamente, como tantos outros, uma nova definição ou uma nova descrição, melhor será medir as dificuldades encontradas pela teoria, supor que elas possuem um sentido e deixarmo-nos conduzir pela reflexão crítica àquilo que está em sua origem, que as motiva e as nutre.

Esboço de uma problemática da burocracia

A primeira representação que retemos é a que nos dá a teoria marxista na análise da burocracia de Estado. Marx, como se recorda, dirige já a atenção, em sua *Crítica da filosofia de Estado de Hegel*, sobre a natureza específica da camada social

(*) Reproduzido de *Elements d'une critique de la bureaucratie*: Geneva, Éditions Droz, pp. 52-86. Com permissão da Éditions Droz e do Autor. (Versão abreviada.)

que tem o encargo da administração dos negócios públicos e que se apresenta, frente às corporações voltadas para atividades particulares e ligadas a interesses particulares, como portadora de um interesse universal. O aprofundamento da teoria do Estado, feita por Marx em suas obras ulteriores e, posteriormente, por Lenin em *O Estado e a revolução*, sua aplicação à sociedade russa pós-revolucionária por Trótsky, fazem-se paralelamente a uma reflexão sobre o papel que desempenha a burocracia enquanto camada essencialmente ligada à estrutura da sociedade de classes. Nesta perspectiva, a burocracia não é uma classe, nem camada semelhante àquelas que podem ser distinguidas no interior de uma classe (por exemplo, a dos empregados): ela deve sua existência à divisão da sociedade em classes, à luta de classes, pois sua função é a de fazer prevalecer as regras de uma ordem comum (ordem que nasce, sem dúvida, das relações de produção, mas que tem necessidade de ser formulada em termos universais e mantida pela força). A burocracia está "normalmente" a serviço da classe dominante, pois a administração dos negócios públicos no quadro de um regime dado supõe sempre a preservação de seu "estatuto"; mas porque ela é mais que um simples segmento desta classe, ela pode se chocar com certos de seus interesses, por pouco que um equilíbrio das forças sociais o permita, e adquirir então uma relativa autonomia. Os limites de seu poder lhe são sempre traçados pela configuração das relações sociais.

Em suma, ela é um corpo especial na sociedade. Especial, porque sua função é a de assegurar a estrutura estabelecida e seu desaparecimento significaria o fim da dominação burguesa (a primeira medida revolucionária da Comuna, dirá Marx, será, em essência, a de suprimir a burocracia, reduzindo os emolumentos dos funcionários ao nível do salário médio de um operário); na sociedade, porque ela não é um foco de estruturação social, porque seu papel aí se acha inscrito pelos verdadeiros agentes históricos, as classes em luta.

A perspectiva se transforma, apenas quando se observa o crescimento de camadas voltadas para tarefas da administração nos setores diversos que fazem parte da sociedade civil. Torna-se sugestiva, então, a procura de critérios que permitam definir um tipo de organização social onde se possa reconhecer os traços da burocracia de Estado, da burocracia industrial, da burocracia do partido, da burocracia sindical, etc.

A observação das múltiplas figuras da burocracia introduz a um conhecimento histórico e sociológico. A comparação estimula a pesquisa das condições de aparecimento das burocracias e a

definição de um tipo dentro do qual suas características diversas adquirem uma unidade.

Nesta segunda perspectiva, à qual convém vincular a tese de Max Weber, a burocracia aparece ainda como um modo particular de organização, uma maneira entre outras, que corresponde a um setor mais ou menos extenso, mas sempre situado *na* sociedade. Em outros termos, a dinâmica social não parece afetada pelo progresso das burocracias. O modo de produção, as relações de classe, o regime político podem ser estudados sem referência a um fenômeno que não designa senão um certo tipo de organização.

Há, assim, uma verdadeira transformação na teoria da burocracia, quando ela se presta a circunscrever uma classe nova, que se considera a classe dominante em um ou vários países, ou que se julga mesmo destinada a substituir, no mundo inteiro, a burguesia. Esta perspectiva é sugerida pela evolução do regime russo após o aparecimento de Stalin: o desaparecimento dos antigos proprietários e a liquidação dos órgãos de poder operário, processando-se paralelamente a uma ampliação considerável da burocracia do Partido Comunista e do Estado que se apodera da gestão direta da sociedade.

Mas o espetáculo das transformações sociais que acompanham o desenvolvimento da concentração monopolística nos grandes países industriais, principalmente nos Estados Unidos, provoca paralelamente a reflexão sobre o desenvolvimento de uma classe burocrática. Trata-se, então, exatamente de uma transformação na teoria da burocracia agora compreendida como camada capaz, em razão do papel que exerce na vida econômica e cultural, de desalojar os representantes tradicionais da burguesia e tomar o poder. Ela é, pois, vista como a sede de esforço histórico, como o foco de uma nova estrutura social.

Enfim, se elabora, o cremos, uma nova representação em oposição a esta, desde que se pretenda encontrar no fenômeno de *burocratização* um enfraquecimento progressivo de antigas distinções vinculadas à existência da propriedade privada.

Por burocratização é necessário entender, pois, um processo que tende a impor ao trabalho, em qualquer nível que se o considere — ao trabalho de direção como ao dos executantes — um quadro social homogêneo tal que a estabilidade geral do emprego, a hierarquia dos emolumentos e das funções, as normas de promoção, a divisão das responsabilidades, a estrutura da autoridade tenham por efeito criar um único quadro, tão diversificado quanto possível, de estatutos sócio-econômicos.

Esta última tese, como a precedente, mas à diferença das duas primeiras, assinala na burocracia uma dinâmica social ou lhe atribui uma finalidade própria cuja realização engendra uma transformação da estrutura tradicional da sociedade global.

Se é esta exatamente, resumida em traços amplos, a problemática da burocracia, convém agora retornar a cada uma daquelas teses deixando-nos guiar por suas contradições. Só nos estenderemos sobre as três primeiras, pois nos parece que a crítica da última decorre naturalmente do exame das precedentes.

A crítica marxista da burocracia de Estado

A representação marxista da burocracia, dissemos, é determinada, como a de Hegel, por uma teoria da história. De fato, quando Marx critica a filosofia de Estado de Hegel sua própria teoria está ainda em gestação.

Pouco importa, o ponto de vista filosófico predomina. Notável, da mesma maneira, é o fato de que se esboça em Marx uma descrição da burocracia.

Efetivamente, o erro de Hegel está, segundo ele, em se ater à imagem que a burocracia faz de si mesma. Ela pretende encarnar o interesse geral e Hegel julga que ela o faz. Na realidade, diz Marx, o interesse geral se reduz ao próprio interesse da burocracia que exige a permanência das esferas de interesse particular — das corporações e dos Estados — para representar frente a ela uma universalidade imaginária. A burocracia atribui ao Estado seus próprios objetivos que são os de manter a divisão social para confirmar e justificar seu estatuto próprio de corpo particular e privilegiado na sociedade. Como as atividades reais têm por palco a sociedade civil, a burocracia, ocupada inteiramente em conservar os quadros em que estas atividades se exercem e em legitimá-los, está voltada para o formalismo.

Esta crítica descobre uma série de traços empíricos da burocracia cujo alcance permanece oculto a quem não lhe apreende senão o superficial. Em primeiro lugar, ela é o reino da incompetência. “O ápice reporta-se aos círculos inferiores no cuidado de compreender o detalhe e os círculos inferiores julgam o ápice capaz de compreender o geral e assim iludem-se mutuamente”, escreve Marx. Mas esta incapacidade tem de característico o fato de que ela está erigida em sistema: “a burocracia, esclarece ele, é um círculo do qual ninguém pode escapar”.

Além disso, ela vive pelo *segredo*: a hierarquia guarda em si os mistérios do Estado e se comporta, frente ao mundo exterior,

como uma corporação fechada. Por outro lado, ela cria um culto da autoridade: esta é "o princípio de sua ciência e a idolatria da autoridade é seu sentimento".

Finalmente, ela está entregue a um "materialismo sórdido". A burocracia faz do objetivo do Estado seu objetivo privado: "é a caça aos postos mais elevados, é preciso abrir caminho". Marx mostra ainda que este materialismo se acompanha de um espiritualismo não menos sórdido: a burocracia *quer fazer tudo*, está condenada a uma atividade incessante de justificação na falta de uma função real.

A análise de Marx se aplica à Alemanha do século XIX, isto é, a uma sociedade longínqua, mas seu alcance não decresceu. Quando observa uma nação onde o progresso da burguesia apagou os particularismos, destruiu as corporações, a França de Luís Napoleão Bonaparte, quando elabora sua teoria do Estado, fazendo deste um instrumento a serviço da classe dominante, ele conserva a idéia, já afirmada contra Hegel, de que a burocracia do Estado é um corpo essencialmente parasitário. Ele escreve, por exemplo, a propósito do regime de Bonaparte: "Este poder executivo com sua enorme organização burocrática e militar, com sua máquina de Estado complicada e artificial, com este exército de funcionários em número de meio milhão, ao lado de um exército que conta ainda com meio milhão de homens, este incrível corpo parasitário que envolve como numa teia o corpo da sociedade francesa e tapa-lhe todos os poros, surgiu ao tempo da monarquia absoluta, com o declínio do feudalismo, declínio que ele ajudou a acelerar" (grifamos). Recordar-se, por outro lado, que a medida revolucionária por excelência da Comuna seria, a seu ver, a instauração de um governo pouco dispendioso, supressão dos privilégios e da hierarquia, características da burocracia de Estado.

Por fim, Lenin não faz mais do que comentar Marx sobre estes pontos em *O Estado e a revolução*. A burocracia e o exército permanente, que ele considera como as duas instituições típicas do Estado, são, no seu modo de pensar, "parasitas no corpo da sociedade burguesa, parasitas gerados pela contradição interna que divide esta sociedade, mas parasitas que tapam seus poros vitais". Nesta mesma perspectiva ele dá, contudo, alguns esclarecimentos sobre o parasitismo. Observa, por um lado, que o recrutamento da burocracia no interior das camadas médias e inferiores destaca uma parte de seus membros do resto do povo e liga seu destino ao da classe dominante; por outro lado, observa que a burocracia de Estado é motivo de uma luta permanente entre os grandes partidos que disputam as sinecuras administrativas e procuram se apropriar, principalmente quando de uma mudança de regime, de

uma parcela bastante substancial do espólio para satisfazer sua clientela.

Qual o alcance da análise marxista e quais as dificuldades que ela cria? Em primeiro lugar, seu mérito é o de apresentar a burocracia do Estado, tomada como fenômeno empírico, sob um prisma que continua a aclará-la hoje como o fazia há um século. Crítica que se alia à opinião comum, mas que lhe dá suas razões. Continua-se a observar, por exemplo, que a burocracia é um círculo do qual ninguém escapa, que no domínio das repartições as instâncias inferiores reportam-se a seus superiores no cuidado de tomar as iniciativas e resolver as dificuldades, enquanto que estes últimos esperam que seus subordinados dêem, no nível dos casos particulares, respostas que se ocultam no nível de generalidade onde eles as concebem. Esta solidariedade na incompetência vai longe o bastante para vincular o empregado, situado na base da escala, ao sistema do qual faz parte; e tanto isto é verdadeiro que lhe é impossível denunciá-lo sem denunciar a futilidade de sua própria função, da qual depende sua existência material. Observa-se ainda que o burocrata busca o posto mais elevado, que o próprio trabalho se encontra subordinado à conquista ou manutenção de um estatuto pessoal e de tal forma que a burocracia se apresenta como uma imensa rede de relações pessoais na qual as relações de dependência substituem as relações objetivamente traçadas pela divisão do trabalho e os reagrupamentos por clãs e suas lutas se superpõem à hierarquia formal e tendem constantemente a remodelá-la em função de suas exigências. A divisão dos postos mais elevados entre os grandes partidos, hoje mais que ontem, apresenta-se como a partilha de um espólio, desde que intervenha uma mudança de regime. A época da Libertação ainda está bastante fresca para que todos se lembrem deste processo: o advento do "gaullismo", com o aparecimento de uma nova burocracia, a U. N. R., que arranca sua parte, aumenta os exemplos às nossas vistas.

Ora, estas observações merecem ser sublinhadas. Dir-se-á que tais traços são conhecidos e não se explicará porque não têm sido explorados: Marx e, após ele, Lenin, os interpretam. Mesmo que esta interpretação fosse falsa não estaríamos dispensados de considerá-la. Contudo, para reconhecer-lhe a importância é necessário que não nos limitemos a uma observação superficial da burocracia que só apreenda sua imagem oficial. A este respeito, o marxismo conserva uma visão atualizada que contrasta de maneira feliz com a de certos sociólogos contemporâneos.

Mas, dizíamos: a descrição apenas foi bosquejada por Marx. Daí a burocracia de Estado ser tratada como uma categoria geral,

sem que tentativas sejam feitas para explicar-lhe o funcionamento. Se é exato que a burocracia é um círculo que se fecha sobre todos os seus membros, resta que ela é estratificada (que ela é, em sua essência, estratificação) e que seus membros não participam nela da mesma maneira: a que nível se situa o poder dos burocratas? Por que, por outro lado, a burocracia cresce sempre mais? Serve ela apenas de desaguadouro aos partidos políticos? Ou não há na própria vida do organismo burocrático um princípio de proliferação? É certo que os membros da burocracia de Estado se compõem de elementos tirados, o mais freqüentemente, das classes médias; mas tornando-se burocratas, conservam eles os elementos de suas classes, não mudam de mentalidade, não se tornam sensíveis a outros interesses?

A estas questões o marxismo não responde: sua concepção de uma sociedade inteiramente regida pela luta de classes não o induz a estudar a burocracia em si mesma.

Ora, o Estado é hoje o maior empresário capitalista, o maior investidor; fora do seu domínio de gestão direta, ele tende a orientar os investimentos, à escala nacional, por sua política financeira e econômica. É verdade que ele próprio é o teatro de uma luta entre os grandes partidos, que dentro de sua administração agem os representantes do capital privado, que sua política é, freqüentemente, a resultante das forças que se enfrentam na sociedade; mas transposta para o âmbito do Estado, a luta dos grupos não é idêntica à que se desenrola na sociedade civil. A própria divisão dos interesses, aliada à necessidade da administração dos negócios públicos, cria um espaço próprio de decisão — espaço que se alarga e se estrutura à medida que o Estado canaliza capitais cada vez mais importantes e se encarrega de tarefas cada vez mais numerosas antes deixadas à iniciativa privada; além disso, a defesa da ordem estabelecida, da ordem que garante a posição dos dominantes frente aos dominados, institui e renova diariamente as bases de sua soberania. Nesta perspectiva, a representação da burocracia de Estado que acabamos de mostrar não pode ser mais sustentada. Principalmente o conceito de parasitismo que lhe é aplicado mostra-se insuficiente ou, pelo menos, indeterminado. Por que o modo de organização burocrática, enquanto tal, multiplica os parasitas? Por que, por exemplo, em torno de uma função que se pode julgar necessária com relação ao estado atual da divisão do trabalho, ele faz surgir dez postos improdutivos?

Na teoria marxista insinua-se a tese de que a burocracia, considerada em sua totalidade, é um fenômeno parasitário. Na realidade, a burocracia é *necessária* no quadro da sociedade capi-

talista e a crítica terá de situar-se se pretende ser eficaz, no mesmo nível que o da organização capitalista. Mas não parecerá, então, que existe uma dialética da dominação na sociedade capitalista que se manifesta pelo acréscimo de uma camada social destinada a dispor e aperfeiçoar as condições de dominação à medida que o trabalho industrial invade todos os setores da vida social e à qual deve-se subordinar a vida das massas? Não parecerá, enfim, que o processo de burocratização, tão visível nos quadros do Estado, se efetua ao mesmo tempo fora deste quadro, dentro daquilo que Marx chamava de sociedade civil?

A burocracia como tipo de organização

Deixemos, provisoriamente, estas questões em suspenso para ocuparmo-nos de uma segunda perspectiva, precisamente aquela que descobre a multiplicidade das burocracias na sociedade moderna e atenta em sua função comum e afinidade. Como a tentativa de Max Weber nos parece exemplar, é a ela que nos referiremos com a preocupação única de extrair-lhe o essencial.

Weber enumera certas características que ele julga como específicas da burocracia moderna: 1) as atribuições dos funcionários são oficialmente fixadas por força de leis, de normas ou de disposições administrativas; 2) as funções são hierarquizadas, integradas num sistema de mando de modo que em todos os níveis as autoridades inferiores são controladas pelas superiores, sendo possível apelar para uma instância superior a propósito das decisões de uma instância inferior; 3) a atividade administrativa é registrada em documentos escritos; 4) as funções supõem um aprendizado profissional; 5) o trabalho do funcionário exige uma dedicação completa ao cargo ocupado; 6) o acesso à profissão é, ao mesmo tempo, um acesso a uma tecnologia particular (jurisprudência, ciência comercial, ciência administrativa, etc.).

Desta análise decorrem algumas conclusões relativas à posição do burocrata: 1) seu cargo apresenta-se-lhe como o exercício de uma profissão à qual se vincula um conjunto de conhecimentos determinados; por outro lado, o cargo não é, de fato ou de direito, fonte de emolumentos ou rendas, como não é o objeto de um contrato pelo qual o empregado alugaria sua força de trabalho. O caráter particular do cargo implica que em troca de certas garantias materiais (garantia de um nível de vida) o funcionário contrai um dever específico de fidelidade ao cargo; ele se coloca a serviço de uma finalidade objetiva impessoal e não ao serviço de uma pessoa. Esta finalidade se acha inscrita na empresa à qual ele

se vincula — Estado, comuna, partido ou empresa capitalista — e que realiza certos valores culturais; 2) aquele que trabalha no quadro de uma burocracia pública ou privada goza de um prestígio social frente ao dominado; este prestígio é, o mais freqüentemente, garantido por um estatuto especial que lhe confere certos direitos consagrados por regulamentos; 3) o funcionário é, normalmente, nomeado por uma autoridade superior. Se é verdade que existem burocracias nas quais os membros são eleitos, o tipo puro exige o princípio da nomeação e a disciplina hierárquica fica abalada quando o funcionário tira seu poder da aprovação do eleitor, isto é, *de baixo* e não *do alto*; 4) a estabilidade do emprego é normalmente assegurada, ainda que um direito de apropriação do cargo não seja jamais reconhecido; 5) o burocrata recebe normalmente uma remuneração sob a forma de um emolumento determinado pela natureza do emprego, e, eventualmente, pelo tempo de serviços prestados na empresa; 6) enfim, paralelamente à ordem hierárquica da burocracia se estabelece uma escala de emolumentos; a maioria dos funcionários deseja que as promoções se realizem tão mecanicamente quanto possível.

Max Weber assinala, além disso, o papel de certos fatores na ausência dos quais a burocracia não conseguiria atender o desenvolvimento completo de sua essência.

Por exemplo, sua estrutura não se estabelece definitivamente senão com a eliminação definitiva dos setores da economia natural e com o domínio do capitalismo na sociedade. O progresso da democracia permite, por outro lado, substituir a administração tradicional dos notáveis, providos de uma autoridade local, por uma administração de funcionários anônimos desligados de todo contexto social particular e voltados para tarefas de alcance universal.

Por fim, Weber chega até a identificar o movimento de burocratização e o processo de racionalização capitalista. Na verdade, o que lhe parece determinante é, mais que o desenvolvimento quantitativo das tarefas administrativas, a sua transformação qualitativa, a necessidade que se apresenta à grande empresa, qualquer que seja sua natureza (também o Estado), de considerar suas atividades de uma perspectiva puramente técnica e de obter uma previsibilidade ou calculabilidade tão exata quanto possível dos resultados: neste sentido, a burocracia é o quadro social o mais adequado à organização capitalista da produção e à organização de uma sociedade adaptada aos fins desta produção. A eliminação, dentro de si mesma, das relações pessoais, a subordinação de todas as atividades à aplicação de uma norma vinculada a uma

finalidade objetiva fazem dela um modelo de racionalidade econômica estabelecido pelo capitalismo industrial.

Max Weber não hesita, pois, em formular um julgamento de valor sobre a burocracia moderna ao declarar que ela é superior, do ponto de vista técnico, a todas as outras formas de organização. Contudo, não se deve concluir que o desenvolvimento das burocracias, tão necessário quanto possa ele parecer desde que realizadas certas condições, deve afetar a natureza do regime político e econômico. Pelo contrário, Weber afirma que a importância numérica desta forma de organização em nada determina sua relação com o poder. A prova está em que a burocracia de Estado se acomoda em matéria de regimes diferentes, como o atestou o exemplo da França onde ela permaneceu notavelmente estável após o Primeiro Império. A prova está ainda em que nos períodos de guerra, o pessoal burocrático do país vencido é utilizado naturalmente pelo poder estrangeiro e continua a executar suas tarefas administrativas. Em sua essência, ela é indiferente aos interesses e aos valores que um regime político defende. Isto significa que ela é um órgão a serviço dos dominantes, situada de algum modo entre os dominantes e os dominados.

Estas análises só adquirem todo seu sentido quando colocadas numa determinada perspectiva metodológica. A burocracia é vista por Weber apenas como um tipo de organização social. Na realidade, as burocracias não encontram necessariamente sua forma acabada; certas condições empíricas são exigidas para que se apresentem simultaneamente as diversas características. Mas o tipo, uma vez definido, torna inteligíveis as formas impuras e descobre nelas esboços que as condições históricas não permitiram que se desenvolvessem. Mesmo quando Weber constata que o processo de burocratização e o de racionalização capitalista estão estreitamente vinculados, esta observação não deve induzir ao erro: a explicação histórica é de um ordem diferente da determinação do tipo social.

O método determina, assim, pelo menos em parte, seus resultados. Se a burocracia é tida como indiferente, em sua essência, à natureza do regime econômico e social, se ela surge despojada de uma finalidade histórica, é porque Weber a concebe como um tipo de organização, isto é, de uma maneira puramente formal, não como camada social específica que, ao mesmo tempo em que estabelece entre seus membros uma certa ordem e um certo estilo de relações, engendra uma história própria. Daí decorre, em primeiro lugar, que o caso do "socialismo de Estado" não pode ser enfrentado por Weber sem preconceitos. Segundo

ele, a burocracia pode aí adaptar-se mais facilmente do que o faz na democracia burguesa, mas a história do socialismo de Estado é estranha à história da burocracia.

A este respeito as conclusões de Weber se aproximam de maneira bastante curiosa daquelas de certos marxistas, ainda que sejam inspiradas por princípios diferentes: aos olhos destes últimos a burocracia de Estado é estranha à dialética social que funciona no nível das relações de produção; aos olhos de Weber pode ser reconstituído um encadeamento de sucessos a partir do qual o aparecimento do socialismo de Estado torna-se compreensível, mas a burocratização, ainda que seja favorecida por estes acontecimentos, não os gera.

Ora, a esta tese, mais facilmente do que à de Marx, voltada para o acesso a uma descrição empírica, é possível opor certas feições do "vir a ser" histórico. No regime surgido da Revolução Russa e que Weber chama de "socialismo de Estado" (expressão que não importa criticar agora), a burocracia não é estranha, *de fato*, ao Poder. É dela que nascem os futuros dirigentes do Estado: Stalin faz carreira na burocracia do partido, persegue por muito tempo o posto mais elevado antes de o obter, acumula com suas funções de secretário a de burocrata do Estado, antes de tornar-se o senhor do poder. Que este adquira sob seu domínio um caráter carismático não significa que ele se destaque da burocracia: é nela que ele tem seu fundamento permanente. O carisma pode desaparecer ou mudar de caráter com a morte do ditador, mas o novo poder se reconstitui a partir da burocracia. As lutas políticas que se situam no nível mais elevado da hierarquia e que têm por motivação a direção do Estado estendem-se por amplos setores da alta burocracia: Kruschew não a obtém, finalmente, senão porque é *apoiado* pela maioria dos elementos que controlam o aparelho burocrático.

É, pois, forçoso admitir que ali onde a burocracia encontra sua extensão maior ela engloba em sua esfera as decisões políticas e econômicas últimas ou, em outros termos, ela torna-se o foco de um novo regime. Se Weber o tivesse admitido, ele não teria formulado, como o fez, sua definição do tipo burocrático. Porque, desde as origens de sua reflexão, ele recusou-se a conceder à burocracia uma dinâmica própria e uma finalidade íntima, ele interditou a si mesmo a pesquisa dos seus traços *constitutivos*, isto é, a pesquisa de como a burocracia se enraíza em seu ser social e aumenta seu poder.

Ora, a enumeração de critérios pode ser útil, mas desde que não se perceba o princípio em virtude do qual eles se associam, o

fenômeno por eles enunciado permanece indeterminado. Acrescente-se ou suprima-se um critério, a necessidade de tal operação não aparece. Nada permite decidir se, na ausência de certos traços selecionados na descrição do tipo, um quadro social é ou não burocrático. Para decidi-lo é necessário situar-se num outro nível, discernir o que neste quadro é o foco da burocratização. Esta observação não visa apenas a Weber, ela se dirige contra toda tentativa de definição formal da mesma ordem.

.....