

Teoria hegeliana da burocracia moderna*

Carl K. Y. Shaw**

1 INTRODUÇÃO

Apresento três argumentos. Primeiro, a teoria da burocracia de Hegel é tão abrangente quanto o tipo ideal de organização burocrática de Weber. Defendo este ponto de vista fazendo uma reformulação sociológica do modelo hegeliano e comparando-o com o paradigma Weberiano. Segundo, Hegel adapta a categoria aristotélica do julgamento prático, caracterizando a atividade burocrática como *subsunção*. Esta caracterização é contrária à compreensão predominante de que a burocracia constitui-se de mera racionalidade instrumental e, ao mesmo tempo, resolve algumas dificuldades no pensamento político de Hegel. Terceiro, a conceitualização de Hegel pode contribuir para uma teoria liberal da burocracia que apreenda a realidade política moderna mais adequadamente do que o ceticismo dos liberais clássicos sobre a organização burocrática.

A burocracia é uma importante instituição política do Estado moderno e também um tema relevante da literatura sociológica contemporânea. Hegel formulou sua primeira teoria da moderna burocracia em sua obra *FILOSOFIA DO DIREITO* (1976). No entanto, este trabalho não exerceu muita influência na sociologia da burocracia devido ao tratamento filosófico que lhe foi dado. Já o tipo ideal de burocracia de Max Weber (1978, p.217-226,

*Tradução feita por Josadac Figueira de Matos, da Fundação João Pinheiro, do artigo de: SHAW, Carl K. Y. "Hegel's theory of modern bureaucracy," *American Political Science Review*, Washington, v. 86, n. 2, p. 381-389, jun. 1992.

**Doutorado em Ciência Política pela Yale University.

N.T. Julgou-se desnecessário incluir neste trabalho a tradução das notas.

956-1003) teve profunda influência no desenvolvimento da tradição sociológica. A análise conceitual e histórica de Weber fornece um referencial compreensivo para o estudo empírico da organização burocrática, embora sua análise tenha sido modificada quanto a detalhes (Luhmann, 1982, p.30-41). Em sua dimensão normativa, o paradigma weberiano admite que a burocratização expressa a racionalização técnica da política moderna. Esta assunção normativa está na base das críticas à tese da racionalidade instrumental (Habermas, 1970).

Demonstrarei que, no nível da análise institucional, a caracterização hegeliana dos atributos estruturais da organização burocrática é tão abrangente quanto o tipo ideal weberiano. A afinidade entre as teorias de Weber e de Hegel já foi observada por Avineri (1972, p.160) e Jackson (1986), mas é necessário um tratamento mais teórico, além da mera comparação. Argumentarei também que, no nível da avaliação normativa, Hegel propõe uma interpretação da atividade burocrática inteiramente diferente da que faz Weber, e que pode ser articulada como alternativa à tese weberiana da racionalidade instrumental. Hegel mostra que a racionalidade da atividade burocrática moderna não é técnica, mas prática (no sentido aristotélico) e correlaciona as atividades burocrática e judicial. As implicações desta visão serão analisadas por meio da teoria da hermenêutica de Gadamer.

A recente tendência a despolitizar a filosofia política de Hegel também obriga a um reexame de sua teoria do Estado. Mesmo os influentes estudos de Ritter (1982) e Riedel (1984) centralizaram-se muito na sociedade civil e pouco na teoria do Estado de Hegel. Considerando que Hegel vê a burocracia como a principal organização governamental no Estado moderno, sua contribuição à sociologia da burocracia é limitada por essa tendência de despolitização.

Uma leitura mais filosófica da Filosofia do Direito, de Hegel, foi iniciada por Michael Oakeshott. Em sua original

On Human Conduct, Oakeshott distingue dois conceitos do Estado moderno: o paradigma de *societas* (o Estado baseado nas regras da Lei) e o antitético *universitas* (organização intencional, com um propósito). Diferentemente de muitos intérpretes da teoria política de Hegel, Oakeshott identifica a teoria de Hegel com o conceito de *societas*, (1975, p.259-263) abrindo caminho para uma reinterpretação liberal do pensamento de Hegel, o que é também filosoficamente importante (Smith, 1989a, 1989b).

No entanto, a visão que Hegel tem da burocracia como a principal organização governamental põe uma dificuldade maior para Oakeshott. Como liberais clássicos, incluindo Tocqueville e John Stuart Mill, ele é profundamente cético sobre a burocracia. Para Oakeshott, a burocracia é um protótipo de *universitas* (1975, p.267). Em consequência, ele enfatiza a teoria da reconhecimento, mas dá pouca importância à teoria da burocracia. Mostrarei que o reconhecimento e valorização da burocracia por Hegel pode ser explicado dentro do contexto das teorias liberais. Também argumentarei que para Hegel a burocracia não é apenas compatível mas também indispensável ao Estado constitucional moderno, tendo em vista os efeitos de possíveis rupturas da sociedade civil. Neste sentido, suas idéias podem contribuir para uma teoria liberal da burocracia.

2 O TIPO IDEAL DE ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Hegel discute a burocracia quando trata do poder executivo (1976). A discussão é breve, mas não significa que Hegel considera a burocracia menos importante do que outros poderes constitucionais. No tratamento que dá ao poder executivo, Hegel analisa a burocracia moderna como uma forma de organização política, suas partes constituídas e as relações com a ambiência social.

Hegel descreve o poder executivo como segue:

Há uma distinção entre a decisão do monarca e sua execução e aplicação ou,

em geral, entre as decisões e a execução continuada ou manutenção de decisões passadas, leis existentes, regulações, organizações para fins comuns, e assim por diante. Esta atividade de subsunção conceitualiza o poder executivo por si mesma, incluindo aí os poderes do judiciário e da polícia. É imediata a importância desta conceitualização para a particularidade da sociedade civil e mostra a supremacia dos interesses universalistas sobre objetivos particulares (1976).

Para Hegel, o executivo é o mediador entre o Estado e a sociedade civil. Sua função distintiva é executar e manter as normas legais. Em sua relação com a sociedade civil, o executivo defende os interesses universais frente aos interesses particulares. Seu modo específico de agir é designado como *subsunção*.

As características organizacionais que Hegel atribui ao executivo indica que este é uma burocracia no sentido moderno:

- 1) Há uma divisão funcional de jurisdição, de acordo com as diferentes atividades.

- 2) Os ramos divididos são articulados pelo princípio da hierarquia.

- 3) O cargo é separado do seu ocupante; não há vínculo natural ou necessário entre ambos.

- 4) Desde que as operações da burocracia tenham sido definidas, os burocratas não precisam ser gênios. Os critérios para entrada no serviço público são conhecimento e prova de habilidade por meio de exames, não por berço ou status.

- 5) A moderna burocracia tende a mudar o tipo tradicional de estratificação social, porque o talento torna-se o principal critério para recrutamento. É a organização mais apropriada para uma sociedade igualitária.

- 6) Os burocratas vivem do salário fixado e pago pelo Estado de forma a serem independentes de influências externas. Devem exercer sua autoridade de conformidade com o bem público.

7) As principais vantagens de uma organização burocrática centralizada são a máxima simplificação e eficiência na gestão dos negócios do Estado*.

Referindo-se aos ocupantes de cargos civis do Governo, Hegel os designa de "classe universal" porque a finalidade de suas atividades é a realização de interesses universais (1976). Sua universalidade contrasta com os fins buscados por interesses particulares dos membros da sociedade civil. Os funcionários civis são os pilares do Estado porque estão dotados do mais alto grau de consciência política e conhecimento dos negócios públicos.

Como escopo de sua jurisdição, a burocracia desempenha duas funções. De um lado supervisiona as atividades das corporações na sociedade civil para impedir que se degenerem em grupos de interesses egoístas. De outro, os funcionários de mais alto nível constituem o comitê de aconselhamento do monarca e a ele reportam a situação concreta dos negócios públicos a fim de que tome as decisões finais (Hegel, 1976).

Hegel também tem consciência dos riscos da burocracia moderna e vê dois maiores problemas. Primeiro, se a divisão do trabalho for excessiva, as atividades dos incumbentes tornam-se mecânicas. Assim, os burocratas precisam de educação ética para cultivarem a capacidade de avaliar as atividades públicas de uma perspectiva universal (1976). Segundo, os burocratas devem ser responsáveis por suas ações. Hegel propõe dois métodos de controle, um interno e outro externo. O controle interno consiste na educação ética e disciplina organizacional. O controle externo é a supervisão pelo soberano e pelas instituições da sociedade civil.

Estes são os aspectos sociológicos da teoria da burocracia moderna, de Hegel. O quadro 1 compara seu modelo com o tipo ideal weberiano.

O quadro deixa claro que Hegel e Weber concordam com a maior parte das

*N.T. Estas características da organização burocrática constam da p.290 e seguintes da edição da *Filosofia do Direito*, de Hegel, citada pelo autor nas referências.

características organizacionais da burocracia moderna, sendo exceções o critério de recrutamento, tipo de estratificação e modo de atividade. As discordâncias serão tratadas posteriormente. Agora estamos interessados nos pontos em que estão de acordo.

Hegel e Weber reconhecem a inovação que significa a moderna organização burocrática. Para ambos, o surgimento do Estado moderno depois do feudalismo é um processo gradual, mas irreversível, pelo qual as relações sociopolíticas foram institucionalizadas e impessoalizadas. Sob o feudalismo, os aristocratas apropriaram-se dos recursos e funções administrativas como privilégios. Durante a época das monarquias absolutistas, o feudalismo enfraqueceu-se e foi substituído pelo moderno aparato administrativo (Weber, 1978, p.983-987). Este curso de mudanças políticas, que culminou com a Revolução Francesa e seus desdobramentos, foi objeto de atenção de muitos pensadores do século XIX (Bendix, Roth, 1971, p.131-140). A controvérsia era se o novo Estado burocrático seria diferente do império burocrático tradicional. Tocqueville, em conhecido comentário, considera o Estado moderno centralizado como resultado de um processo de "nivelamento por cima" ou equalização (1955, p.81; 1966, p.10-690). Ele enfatiza que a continuidade entre o antigo regime e o Estado moderno minou a nova fonte de legitimidade declarada pela Revolução Francesa. Da perspectiva de Tocqueville, o Estado moderno com seu aparato administrativo centralizado caiu na categoria de despotismo na clássica tipologia de Montesquieu (1966, 678-679, 690).

Os conceitos da burocracia moderna, tanto de Hegel como de Weber, são antitéticos a esta linha de crítica. A abordagem comum a ambos é distinguir sua função da gênese da formação social. A burocracia inegavelmente originou-se da luta entre o monarca e os aristocratas. A coroa usou o aparato burocrático baseado no mérito para interferir nos privilégios da aristocracia. No entanto, tendo cumprido este papel histórico, a burocracia ins-

QUADRO 1

TEORIAS DA AUTORIDADE POLÍTICA MODERNA EM WEBER E HEGEL		
CRITÉRIOS	AUTORIDADE RACIONAL-LEGAL (WEBER)	O ESTADO POLÍTICO (HEGEL)
Legitimidade	legalidade	sensibilidade política
Organização Divisão de poderes Alto escalão	divisão constitucional de jurisdição órgãos, líderes eleitos ou nomeados, notáveis ou políticos profissionais servidores civis hierarquia por jurisdição de "agências" definido como "direito impessoal" desvinculado da esfera privada; remuneração fixada	
Escalão administrativo Estrutura		
Critério de recrutamento	especialidade	saber
Tipo de estratificação	grupos de status	classe universal
Modo de atividade	experiência técnica aplicada	subsunção
Objeto de regulação	cidadãos	
Tipod de funções	funções diferenciadas na administração do Estado	
Base econômica	economia de mercado	sociedade civil

OBS.: Os critérios, exceto "modo de atividade", foram tirados da Schluchter, 1981, p. 120. Para uma comparação direta entre Hegel, Weber, veja Jackson, 1986, p.148-149.

tucionalizou-se como a organização que cuida das atividades públicas. Suas funções estruturais independem de sua origem histórica. Baseado nesta visão metodológica, Weber constrói o tipo ideal de autoridade racional-legal com seu aparato burocrático, em contraste com o ideal de autoridade tradicional, especialmente o patrimonialismo (Schluchter, 1981, p.118-121). A teoria hegeliana de burocracia encontra-se na mesma vertente (Hegel, 1976). Para ele o quadro administrativo no regime patrimonial depende da vontade do governante, enquanto a burocracia no Estado moderno é autônoma da vontade arbitrária do governante porque é regulada por leis objetivas.

O Estado constitucional moderno surge quando a sociedade civil separa-se do Estado político e quando as normas governamentais, bem como as organizações, tornam-se impessoais. O Estado moderno, radicalmente diferente de qualquer tipo de organização política, fornece os fundamentos para o conceito liberal de política, baseada no direito (Weber, 1978, p.642). Dentro de um quadro de regulação pela Lei (no caso de Hegel) ou de legalidade formal (no caso de Weber), o conceito de privilégios é transformado no moderno conceito de direitos: apenas com a burocratização do Estado e da Lei em geral pode-se ver a possibilidade

definitiva de uma nítida separação entre uma nova ordem legal "objetiva" e os direitos individuais "subjetivos", garantidos por aquela... Estas distinções pressupõem uma separação conceitual entre o "Estado", como ente absoluto portador dos direitos de dominação e criador das normas legais, de toda autoridade pessoal dos indivíduos. Estas distinções conceituais são necessariamente distantes das estruturas de autoridade pré-burocráticas, especialmente das estruturas patrimoniais e feudais (Weber, 1978, p.998; ênfase do autor).

Embora a burocracia tenha suas deficiências, Hegel e Weber concordam que ela deve ser tratada como um fenômeno político novo. Simplesmente aplicar categorias tradicionais como despotismo não é apropriado, neste contexto.

3 O MODO DA ATIVIDADE BUROCRÁTICA

Embora Hegel e Weber concordem sobre as características da organização burocrática e sua modernidade, discordam quanto à natureza da atividade burocrática. Para Hegel, ela baseia-se no conhecimento, no saber. Para Weber, é mera aplicação técnica da experiência (expertise). Esta diferença é mais importante do que aqueles aspectos em que concordam porque apresenta grande

significado nos debates atuais da teoria social.

Esta oposição entre Weber e Hegel pode remontar à distinção aristotélica entre destreza ou habilidade (**techne**) e sabedoria prática (**phronesis**). A distinção foi recentemente revitalizada por Arendt, 1959; Gadamer, 1983; Habermas, 1973; MacIntyre, 1984; Oakeshott, 1975. Como lembra Steven Smith, a *techne* aristotélica "é a aplicação metódica e ordenada da inteligência a algum problema com o objetivo de obter o controle sobre contingências futuras". (1989a, p.137). É universal, instrumental e pode ser ensinada (1989a, p.138). Sabedoria prática, conforme Aristóteles, é "a capacidade de bem deliberar sobre o que é bom e vantajoso como contribuição para a vida boa geral" (1962, p.1140a). A sabedoria prática é experiência, intrínseca, não instrumental e contextual (Smith, 1989a, p.138-139). A pertinência desta distinção tem sido explorada por Arendt e numerosos outros autores. A concepção mais corrente (Weberiana) é a de que burocracia constitui uma organização teleológica baseada na **techne**.

A análise de Weber enfatiza a importância definitiva da experiência técnica para a burocracia: "o gerenciamento da organização segue regras gerais que são mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa uma experiência técnica especial que o funcionário possui. Envolve conhecimento de jurisprudência e de gestão pública ou empresarial" (Weber, 1978, p.958). As especificações de Weber sobre as regras burocráticas - estáveis, exaustivas e objeto de aprendizagem - indicam como pertencem ao âmago da **techne**.

A modalidade de "aplicação" é tratada por Weber em sua teoria geral da ação social. ele distingue quatro tipos de ação humana: racional com relação a fins ou instrumental-racional (Swechrational); racional com relação a valores (Wertrational); afetiva e tradicional. Para Weber, a aplicação técnica faz parte da ação racional com relação a fins. Este tipo

de ação envolve escolha e cálculo de meios apropriados à consecução de determinado fim. Não se determina o objetivo da ação, exceto por meio de julgamentos pragmáticos que dizem se um fim específico pode ser alcançado (Weber, 1978, p.24-26). A distinção entre racionalidade com relação a fins e a racionalidade com relação a valores é semelhante à distinção que Weber faz entre a ética da responsabilidade e a ética da convicção. Como neokantiano, Weber separa valor de fato e adota a posição do "politeísmo ético", postulando que os valores políticos não podem ser racionalmente determinados mas podem apenas ser adquiridos por meio de uma decisão existencial (1947, p.152).

Os políticos estabelecem os valores da política no campo da luta política. Em contraste, a burocracia é um "agente neutro", cuja tarefa é executar, com precisão técnica e imparcialidade, as políticas (policies) que resultam desse confronto. A política e a administração (fim e meio, valor e fato) são radicalmente separados nesta perspectiva (1947, p.95). Para Weber, a atividade administrativa dos burocratas é **techne**: eles podem deliberar apenas quanto aos meios. Seus interesses devem limitar-se à conveniência e exequibilidade técnicas.

A interpretação da atividade burocrática por Weber é adotada por muitos teóricos da política e cientistas sociais, mesmo que difiram consideravelmente quanto à formação filosófica. Arendt, por exemplo, vê a burocratização e a esfera social moderna como uma extensão da administração doméstica (1959, p.29). Oakeshott considera a burocracia como um aparato administrativo correlacionado com a idéia de "domínio de nobreza" de acordo com a qual o Estado moderno é uma empresa econômica (1975, p.268). Habermas refere-se à burocratização como o principal sintoma da moderna "mediatização entre a vida e o mundo" (1984, 1989, v.2, p.186). Também a teoria hegeliana do poder executivo foi interpretada desta maneira. Foster traça um paralelo entre os guardiães na República de Platão e a "classe universal" de Hegel, e sugere que a ação de ambas as classes é baseada na

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, v. 7, n° 1, jan./abr. 1992

techne (1935, p.143, 182). Riedel caracteriza as atividades burocráticas como mera administração, aceitando assim, tacitamente, o modelo da **techne** (1984, p.152).

Minha interpretação, no entanto, é que o entendimento de Hegel quanto às atividades burocráticas é inteiramente diferente dessa visão dominante. O entendimento de Hegel representa contribuição original para uma teoria liberal da burocracia e transformação criativa da filosofia política clássica.

Hegel descreve a atividade do funcionário como **subsunção**, um conceito cujo significado precisa ser mais bem examinado. Ele emprega este termo em apenas dois contextos na Filosofia do Direito: atividade burocrática e **adjudicação** (1976). Especifica-se a operação de **subsunção** em detalhes ao explicar o judiciário:

A tarefa da Corte é a aplicação da Lei a um caso singular, e o trabalho de julgamento tem dois aspectos: primeiro, conhecimento (Erkenntnis) da natureza do caso como uma ocorrência imediata e única... e, em casos criminais, reflexão para determinar o caráter substantivo, criminal dos fatos. Segundo, a subsunção do caso sob a Lei para que o direito seja restaurado (Hegel, 1976).

O processo de **subsunção** tem três características: é uma atividade baseada no conhecimento; mediatiza a norma universal legal com o caso individual, e seu objetivo é aplicar a norma a uma situação concreta para que o direito seja assegurado. Como Hegel traça um paralelo entre adjudicação e execução, a questão é se o julgamento judicial é uma tarefa técnica ou prática, e se a subsunção é mera aplicação (uma espécie de *techne*) ou envolve o uso do julgamento prático (um tipo de *phronesis*).

Hegel considera a categoria de subsunção um termo familiar na jurisprudência, de modo que não o explica em explanações posteriores (Hegel, 1973, 1984). Portanto, torna-se difícil determinar a que tipo de ação a subsunção pertence. Se comparada com a visão dominante da burocracia, no entanto, fica claro que o

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, v. 7, n° 1, jan./abr. 1992

campo da ação burocrática é constituído pela referência à relação entre as normas universais e os acontecimentos particulares. Em outras palavras, a ação burocrática não é mera solução de problemas nem maximização das metas de políticas públicas estabelecidas pelos políticos.

Contrária à visão dominante, a hermenêutica orienta a mediação entre o universal e o particular de uma perspectiva diferente. A dimensão filosófica da jurisprudência é formulada por Gadamer:

O que a Lei prescreve, a que caso dada Lei se aplica, determina-se inequivocamente apenas aos olhos de um formalista perigoso. Interpretar a Lei significa pensar o caso junto com a Lei. Só assim a Lei se concretiza de forma realmente justa. Por esta razão o conjunto de precedências (decisões já estabelecidas e aceitas) é mais crucial para o sistema legal do que as leis universais de acordo com as quais são tomadas as decisões. Isto é correto na medida em que o significado de qualquer Lei universal, ou qualquer norma, somente se determina e se justifica pela sua concretização (1983, p.82).

Gadamer destaca ainda que a "concretização da norma" é o elemento crucial do processo de adjudicação. De forma semelhante, Hegel traça um paralelo entre o judiciário e o executivo naquilo que eles têm em comum no modo de concretização. A subsunção, como a concretização ou "pensando o caso junto com a Lei" é o processo dialético no qual o universal e o particular encontram um ao outro, tornando-se relacionados por meio da liberação humana. Isto requer hermenêutica do concreto, habilidade para absorver suficiente conhecimento contextual e normas legais relevantes. É um caso exemplar de círculo hermenêutico. O todo (normas) e a parte (ocorrência) não podem ser relacionados, exceto pelo julgamento prático de um ser humano prudente (spoudaios, no sentido de Aristóteles, 1962, p.1113). Desde que Gadamer propôs reformular a filosofia prática de Aristóteles por meio da hermenêutica, sua teoria de círculo hermenêutico tornou-se um ótimo quadro de referência para se interpretar a noção

hegeliana de subsunção. Para fins de comparação, as posições sugeridas por Platão e Weber precisam ser comentadas.

Para os estudiosos da filosofia prática, a dicotomia weberiana de racionalidade com relação a fins e de racionalidade com relação a valores é tão fraca quanto a idéia de *techne* de Platão. A *techne* platônica aceita que é possível realizar um dado esquema sem mudar o esquema durante o processo de realização (Foster, 1935, p.18). Esta teoria de Platão é insustentável porque existe um ponto na teoria de Arquimedes que transcende o mundo dos fenômenos, pelo qual a ordem das coisas pode ser radicalmente reformulada. Assemelha-se à teoria do rei-filósofo, o demiurgo do mundo humano (ou supremo artífice). Como lembra Arendt, a regra criada pelo rei-filósofo é, de fato, a regra-de-um-único-homem, o que significa tirania (1959, p.197-203).

A distinção política/administração, como quer Weber, não é adequada às atividades burocráticas porque nenhum conjunto de regras pode realmente prever todas as ocorrências possíveis. Já que Weber não admite qualquer criatividade na ação burocrática, as decisões não previstas nas regras gerais são designadas negativamente como "discrição" (1978, p.979). Esta abordagem resulta num paradoxo: espera-se que a burocracia implemente com precisão técnica as decisões políticas, mas este ideal nunca se pode realizar porque os burocratas sempre teriam algum espaço de discrição. Como solução, Weber recorre à dúvida democracia carismática-plebiscitária como forma de assegurar a "autonomia" da liderança política. Mas o perigo de tal liderança para o regime constitucional-liberal é óbvio (Mommson, 1984, p.390).

Comparada com as posições de Platão e Weber, a filosofia prática (adotada por Aristóteles, Hegel e Gadamer) compreende a realidade de maneira mais adequada. Para estes filósofos, não há normas que não sejam modificadas no processo de sua concretização. Pela mesma consideração, a realidade sociopolítica não pode ser conhecida à parte de sua dimensão normativa. Normas e ocorrências

interagem continuamente para formar as práticas sociais. (MacIntyre, 1984, p.187). Esta linha de consideração, que enfatiza a natureza imanente (em vez da transcendente) da ação política, torna mais fácil compreender e analisar a categoria da concretização proposta pelos estudiosos da filosofia prática.

Ação política não é fundacional (não se funda a si mesma) mas contextual. As práticas constituem o limite da deliberação humana e da ação. Os burocratas, como os juizes, podem trabalhar apenas de acordo com as normas e usar o julgamento prático para chegarem aos melhores resultados dentro do quadro de referência das leis. Ao colocar a ação burocrática na categoria da **subsunção**, Hegel indica que a atividade burocrática é **phronesis** e não **techne**. Ele "judicializa" o exercício do poder executivo: tanto o judiciário como o executivo concretizam as normas legais em situações particulares. São **phronesis** institucionalizadas no Estado moderno.

Hegel especifica a forma do julgamento prático não na Filosofia do Direito mas na Ciência da Lógica. Define o julgamento como a conexão entre o universal e o particular na forma de uma proposição concreta. Dois aspectos de sua teoria são relevantes aqui. Primeiro, os atributos da universalidade abstrata podem ser reconhecidos apenas por meio da faculdade de julgamento, na qual o universal e o particular tornam-se sujeito e predicado de tal maneira que a relação torna-se clara. (Hegel, 1975). Segundo, os atributos da universalidade abstrata podem ser especificados apenas por meio do processo contínuo de fazer julgamento.

Estes dois aspectos apresentam notáveis similaridades com a categoria de **subsunção**. O segundo aspecto é especialmente pertinente porque mostra que julgamento e **subsunção** não são estáticos, mas um processo de desenvolvimento, pois o universal sempre tem potencial para se realizar em diferentes formas, enquanto as circunstâncias do particular estão sempre mudando. Num Estado constitucional, onde as normas são básicas, os agentes

Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, v. 7, nº 1, jan./abr. 1992

institucionais são indispensáveis para a concretização destas normas. O processo de **subsunção** coexiste com as atividades rotineiras do Estado.

A interpretação aqui sugerida tem suporte na discussão de Hegel sobre as bases paralelas do judiciário e da burocracia. Aristóteles destaca que como a sabedoria prática exercida em situações concretas depende do agente relativo a uma circunstância contextual, não é possível a ciência prática (aplicada) obter o mesmo grau de certeza que a ciência teórica (1962, p.1094b). Esta precisão inerentemente condicional cria uma situação para o judiciário e a burocracia como **phronesis** institucionalizada. Se as partes envolvidas contestam esta incerteza, não podem mais executar suas tarefas adequadamente. No caso do judiciário, desde que julgamento é necessário para os juizes e o júri avaliar situações concretas, a confiança na sua retidão é fundamental para o sistema judicial (Hegel, 1976). O conceito moderno de direitos civis, especialmente nos países em que o judiciário tem como base a lei comum, pressupõe que os cidadãos tenham confiança compartilhada nos acordos institucionais para adjudicação.

O princípio da confiança tem paralelo no Estado: o sentimento político, ou patriotismo. Hegel define: "a consciência de que meu interesse, tanto geral como particular faz parte e é preservado pelos interesses e objetivos dos outros (isto é, do Estado), bem como nas relações dos outros para comigo como indivíduo" (1976). Alguém pode inferir que Hegel propõe uma postura autoritária quando liga os fins individuais aos do Estado. No entanto, se esta teoria do sentimento político for comparada à idéia de confiança, como base do judiciário, fica claro que o sentimento político é também forma de crença compartilhada essencial a uma instituição política para realização prática da liberdade. A burocracia como o sistema judiciário, entraria em colapso se o elemento confiança não se apresentasse como sua base fundamental. Os conceitos hegelianos de confiança e sentimento político podem ser melhor compreendidos comparando-os com a noção weberiana de legitimidade - a crença indispensável à

validade normativa da autoridade (Weber, 1978, p.213, 915).

Aqui aparece um aspecto importante: como pode esta crença ser justificada ou defendida teoricamente? A **techne** como modelo de burocracia tem a aparente vantagem de explicar a legitimidade da dominação burocrática simplesmente pela expertise. Mas o conceito weberiano de legalidade é um argumento circular, conforme foi mostrado por Habermas (1984-89, v.1, p.265). Na interpretação aqui proposta a sabedoria prática constitui-se na qualificação crucial para o mando burocrático. Esta não é uma idéia elitista de governo nem tampouco uma autocossangração dos burocratas, como insiste Marx (1975, p.115). A base da capacidade burocrática para o julgamento prático está na forma específica de institucionalização do Estado moderno e nos efeitos que esta forma traz para os condutores da administração pública.

Contrariamente ao ponto de vista de Habermas (1984-89, v.2, p.306), a separação entre os cargos públicos e os seus incumbentes torna a orientação cognitiva com relação ao público mais clara do que em quaisquer outras instituições políticas porque a fonte do poder político não é vista como privilégio ou propriedade privada. Embora todos os seres humanos racionais sejam dotados da capacidade de fazerem julgamento moral, o interesse próprio é também uma forte compulsão contrária. Enquanto a sociedade econômica moderna materializa a idéia do interesse particular, o Estado moderno institucionaliza o aspecto impessoal das relações sociopolíticas. Na organização burocrática moderna o detentor do cargo público não delibera de uma perspectiva egoística sobre os assuntos do Estado, mas de uma perspectiva normativa universal (julgamento moral) (Manzer, 1984, p.579-80). Esta distinção entre o julgamento moral feito pelos servidores estatais e o julgamento individual feito pelos membros da sociedade civil corresponde à distinção hegeliana entre universalismo e particularismo e constitui o fundamento da legitimidade da regra burocrática. Neste sentido teórico, a moderna burocracia e o judiciário podem ser vistos como **phronesis** institucionalizadas.

4 ALGUNS ASPECTOS DO PENSAMENTO POLÍTICO DE HEGEL

A interpretação da atividade burocrática como **phronesis** pode resolver algumas dificuldades da teoria peculiar de Hegel concernente à divisão constitucional dos poderes. Ele opõe o conceito de controles mútuos (checks and balances) (1976) e propõe a divisão constitucional de poder entre monarca, executivo e legislativo. Um ponto chama a atenção: Hegel faz do judiciário parte do executivo. A interpretação por ele avançada aqui não significa que rejeite o liberalismo ou o constitucionalismo. A razão é outra. Desde que Hegel vê as duas jurisdições dotadas do mesmo princípio, as funde em sua teoria do Estado. Juizes e servidores de alto nível do Estado estão empenhados em atividades semelhantes, apenas em domínios diferentes. O universal para os juizes consiste nas leis que dizem respeito aos indivíduos nas suas relações na sociedade civil (leis civis e criminais). Os juizes mantêm a ordem do direito implementando estas Leis. Em contraste, o universal para o burocrata é o direito público. São efeitos públicos da busca de interesses privados na sociedade civil a manutenção dos interesses universais do Estado e a norma legal dos direitos particulares, mas a tarefa de trazer estes direitos para a esfera do universal deve ser superintendida pelos detentores do poder executivo (Hegel, 1976). Embora a distinção entre direito público e privado seja mais clara na tradição legal continental do que nos países que se baseiam na tradição no direito comum, mesmo assim as jurisdições dos servidores estatais, delineadas por Hegel, também têm relevância nos regimes liberais contemporâneos. A intervenção governamental é necessária na persecução do bem comum, no ajustamento da competição entre produtores e consumidores e supervisão da educação, crucial para o treinamento do indivíduo que dele precisa para ganhar uma vida independente (1976). A teoria do Estado de Hegel está bem próxima da teoria do bem-estar econômico moderno, porque os aspectos mencionados estão relacionados com os que os economistas (Lindblom, 1977, p.78-85; North, 1981, p.20-44) designam

como necessidade de intervenção do Estado: para produzir externalidade (satisfazendo os interesses de produtores e consumidores) ou bens públicos (bens de uso comum e educação).

Estes papéis indicam que para Hegel a burocracia não é uma organização teleológica, com uma finalidade externa a ser implementada. Já que os burocratas desempenham suas funções sob um quadro de normas legais, a organização burocrática é regulativa (concretiza normas), em vez de um desempenho teleológico no sentido forte de estar relacionada a certas metas substantivas. O perfil que Hegel faz da burocracia no Estado moderno deveria mitigar as suspeitas de muitos liberais com relação à burocracia.

A tarefa da burocracia, então, é preservar as normas legais do Estado. Assim, as comunidades políticas têm sido mantidas pela tradição, costumes, e entendimentos tácitos compartilhados. Com o crescimento da sociedade civil, da esfera social privada e a secularização dos processos, esses mecanismos tradicionais tornaram-se menos efetivos. Conseqüentemente, Hegel cria um agente institucionalizado que pode conservar a integridade da comunidade política. Somente por meio da contínua subsunção da atividade burocrática o Estado constitucional é capaz de auto-sustentar-se em face das forças desagregadoras da sociedade civil. Os funcionários estatais constituem uma "classe universal", não porque sejam dotados de conhecimentos metafísicos de caráter universal como o rei-filósofo de Platão ou o proletariado de Marx, mas porque eles concretizam as normas constitucionais universais.

A teoria hegeliana da atividade burocrática formulada pelas categorias da filosofia prática é baseada em sua avaliação da moderna sociedade civil. A quintessência de sua teoria é que a burocracia é um novo meio de manter a constituição. Em termos filosóficos, a burocracia incorpora o princípio da individualização da norma legal abstrata no Estado moderno. A teoria de Hegel não é um anacronismo, como sugere Ilting

(Pelczynski, 1971, p.99), mas um esforço bem fundamentado para superar o potencial destrutivo da moderna liberdade subjetiva vividamente retratada em sua Fenomenologia do Espírito. O esforço de Hegel é mais realístico e prudente do que outros diagnósticos da modernidade, especialmente a aporia da tese crítica-darrazão-instrumental.

A teoria liberal da burocracia supera a dicotomia tradicional entre política e administração. O Estado ideal baseado na Lei (Rechtsstaat) é um conceito constitucionalista de política - supremacia do princípio do Estado de Direito. Mas ao contrário dos liberais neokantianos, Hegel dota o liberalismo de sua dimensão historicista e contextual. Baseado de liberdade historicamente realizada, o constitucionalismo liberal é uma política de reforma imanente das práticas correntes (Smith, 1989c). Normas e circunstâncias são um processo sem fim de muitos ajustamentos porque as práticas presentes são continuamente modificadas dentro do quadro de normas. É a política de mediação entre a sociedade civil e o Estado (que são relativamente autônomos, uma com relação ao outro) pelo julgamento prático dos funcionários do Estado que avaliam situações nas quais normas desafiadas precisam de novas interpretações.

A idéia hegeliana de política traz semelhança com a de associação civil, descrita por Oakeshott: "A idéia de civitas, não sendo ela próprio um empreendimento ... (é) uma associação de civis; uma relação de iguais, e uma condição de auto-suficiência que não se esgota ao ser usada em termos do propósito a ser atingido" (1975, p.183). A burocracia no sentido especificado por Hegel é compatível com os princípios básicos do liberalismo constitucional. A tarefa da burocracia - realizar as normas políticas em situações concretas e subsumi-las no quadro das normas universais - é um tipo de "regulação", não mero gerenciamento. Além disto, a burocracia, para Hegel, é indispensável para o Estado constitucional moderno. Esta diferença entre Hegel e os constitucionalistas ortodoxos como Oakeshott é resultado de suas diferentes avaliações da moderna sociedade civil. Para Oakeshott, a sociedade civil com suas

leis é suficiente para formar a sociedades. Para Hegel, no Estado constitucional moderno é necessário um agente institucionalizado para apurar e determinar a validade das normas constitucionais, tendo em vista o potencial de desintegração da sociedade civil. Apenas desta perspectiva pode-se explicar por que Hegel adota a defesa da moderna burocracia, conhecida que é sua posição liberal no que concerne ao direito individual e às regras da Lei.

5 CONCLUSÃO

A burocracia tornou-se uma organização governamental indispensável. Para muitos liberais e constitucionalistas isto pode parecer irresistível, mas suspeito. A teoria de Hegel pode contribuir para uma reinterpretação da burocracia moderna. Suas idéias podem ser resumidas em três teses. Primeira, a rationale da burocracia é a divisão entre a moderna sociedade econômica e o Estado constitucional. Segunda, a burocracia é uma organização impessoal onde a separação entre o cargo e seu ocupante é essencial. Terceira, o modo das atividades burocráticas é a mediação entre as normas constitucionais e as situações concretas, subsumindo o particular no universal e concretizando as normas universais. Estas são as três condições necessárias para a moderna burocracia.

Na caracterização organizacional, o modelo de Hegel aproxima-se do tipo ideal de burocracia de Weber, mas não adota a preferência antiliberal de Weber pela democracia plebiscitária. A interpretação de Hegel da atividade burocrática como **phronesis** fornece um conjunto de teses alternativas para a abordagem weberiana.

A teoria da burocracia de Hegel é compatível com o conceito constitucionalista liberal de política. No século XX, a burocracia e o campo das liberdades civis expandiram-se simultaneamente nos estados liberais. Este desenvolvimento histórico ilustra como a burocracia e o liberalismo não são contraditórios em essência. Em contraste, o esfacelamento dos regimes socialistas mostra que sem sociedade civil autônoma não há burocracia moderna, mas apenas o império burocrático tradicional ou

despotismo. Em ambos os aspectos a conceitualização de Hegel é mais apropriada do que a de Tocqueville ou Marx.

Mas Hegel é antes de tudo um filósofo. Sua reconciliação aristotélica entre constitucionalismo e burocracia mostra que a filosofia clássica pode ser sintetizada com a problemática baseada no direito e, assim, obter resultados positivos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ARENDT, Hannah. **The human condition**. Garden City: Doubleday, 1959.
- 2 ARISTOTLE. **Nichomachean ethics**. Idianapolis: Bobbs-Merril, 1962.
- 3 ARISTOTLE. **Politics**. Chicago: University of Chicago, 1984.
- 4 AVINERI, Shlomo. **Hegel's theory of the modern state**. Cambridge: Cambridge university, 1972.
- 5 BENDIX, Reinhard, GHENTHER, Roth. **Scholarship and partisanship**. Berkeley: University of Califórnia, 1971.
- 6 BENHABIB, Seyla. **Critique, norm, and utopia**. New York: Columbia University, 1986.
- 7 CULLEN, Bernard. **Hegel's social and political thought: an introduction**. New York: St. Martin's, 1979.
- 8 FOSTER, M. B. **The political philosophies of Plato and Hegel**. Oxford: Oxford University, 1935.
- 9 FRIEDRICH, Carl. **Constitutional government and democracy**. Waltham: Blaisdell, 1968.
- 10 GADAMER, Hans-Georg. **Reason in the age of science**. Cambridge: Massachusetts Institue of Technology, 1983.
- 11 GADAMER, Hans-Georg. **Truth and method**. New York: Sheed & Ward, 1975.
- 12 HABERMAS, Jürgen. **The theory of communicative action**. Boston: Beacon, 1984-89. 2v.
- 13 HABERMAS, Jürgen. **Theory and practice**. Boston: Beacon, 1973.
- 14 HABERMAS, Jürgen. **Toward a rational society**. Boston: Beacon, 1970.
- 15 HAYEK, Friedrich. **Studies in philosophy, politics, and economics**. London: Routledge and Kegan Paul, 1967.
- 16 HEGEL, Georg W. F. **Hegel's logic**. In: **Encyclopedia of the philosophical sciences (1830)**. Oxford: Clarendon, 1975.
- 17 HEGEL, Georg W. F. **Philosophy of right**. Oxford: Oxford University, 1976.
- 18 HEGEL, Georg W. F. **Vorlesungen über naturrecht und staatswissenschaft: Heidelberg 1817/1818**. Hamburg: Felix Meiner, 1983.
- 19 HEGEL, Georg W. F. **Stuttgart-Bad Connstatt**: Frommann-Holzboog, 1973-74. 4v.
- 20 JACKSON, M. W. **Bureaucracy in Hegel's political theory**. **Administration and Society**, Beverly Hills, v.18, n.2, p.139-157, 1986.
- 21 LINDLON, Charles Edward. **Politics and markets**. New York, Basic Books, 1977.
- 22 LUHMANN, Niklas. **The differentiation of society**. New York, Columbia University, 1982.
- 23 MANZER, Ronald. **Public policy-making as practical reasonig**. **Canadian journal of Political Science**, Waterloo, v.17, n.3, p.577-594, 1984.
- 24 MARX, Karl. **Early writings**. New York: Vintage Books, 1975.
- 25 MOMMSEN, Wolfgang. **Max Weber and German politics 1820-1920**. Chicago: University of Chicago, 1984.
- 26 NORTH, Douglass C. **Structure and change in economic history**. New York: Norton, 1981.
- 27 MACINTYRE, Alasdair. **After virtue**. Notre Dame: University of Notre Dame, 1984.
- 28 OAKESHOTT, Michael. **On human conduct**. Oxford: Oxford University, 1975.
- 29 PELCZYNSKI, Z. A. (Ed.). **Hegel's political philosophy: problems and perspectives**. Cambridge: Cambridge University, 1971.

- 30 PELCZYNSKI, Z. A. (Ed.). **The state and civil society**: studies in Hegel's political philosophy. Cambridge: Cambridge University, 1984.
- 31 RAWLS, John. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University, 1971.
- 32 REIDEL, Manfred. **Between tradition and revolution**. Cambridge: Cambridge University, 1984.
- 33 RITTER, Joachim. **Hegel and the french revolution**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1982.
- 34 SCHLUCHTER, Wolfgang. **The rise of western rationalism**. Berkeley: University of California, 1981.
- 35 SMITH, Steven B. Hegelianism and the three crises of rationality. **Social Research**, New York, v.56, n.4, p.943-973, 1989c.
- 36 SMITH, Steven B. **Hegel's critique of liberalism: rights in context**. Chicago: University of Chicago, 1989a.
- 37 SMITH, Steven B. "What is right" in Hegel's philosophy of right? **"American Political Science Review"**, Washington, v.83, n.1, p.3-18, 1989b.
- 38 STEPELEVICH, Lawrence S., LAMB, David (Eds.). **Hegel's philosophy of action**. New Jersey: Humanities, 1983.
- 39 TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. Garden City: Doubleday, 1966.
- 40 TOCQUEVILLE, Alexis, de. **The old regime and the french revolution**. Garden City: Doubleday, 1955.
- 41 VERENE, Donald (Ed.). **Hegel's social and political thought**. New Jersey: Humanities, 1980.
- 42 VOEGELIN, Eric. **Anamnesis**. Columbia: University of Missouri, 1990.
- 43 WEBER, Max. **Economy and society**. Berkeley: University of California, 1978. 2v.
- 44 WEBER, Max. **From Max Weber**. London: Routledge and Kegan Paul, 1947.