

CAPÍTULO XIII

Burocracia e Modo Asiático de Produção

O MODO DE PRODUÇÃO tecnoburocrático tem, portanto, diversos pontos de contato com o capitalista, mas dele se separa em outros aspectos essenciais. Esperamos já ter deixado claro estas semelhanças e distinções. Cumpre agora estabelecer a analogia entre o modo de produção tecnoburocrático e o modo asiático. As características comuns aos modos de produção capitalista e tecnoburocrático são aquelas que derivam da formação de sociedades industriais: a existência de bens de produção separados dos trabalhadores, e generalização de mercadoria, a redução do trabalho à mercadoria. As características comuns entre o modo asiático de produção e o tecnoburocrático estão relacionadas com a forma estatal da propriedade e com o caráter burocrático tradicional da classe-estado que domina o modo de produção asiático.¹⁶

O modo de produção asiático foi a mais generalizada e permanente forma para que evoluiu a comunidade primitiva a partir do momento em que a sociedade começava a produzir um certo volume de excedente. Os modos de produção antigo ou escravista, germânico e feudal podem ser considerados excepcionais em relação ao modo asiático. Este prevaleceu

¹⁶ Ver a respeito das relações entre a burocracia e o modo asiático de produção a significativa contribuição de Mauricio Tragtenberg (1974).

na Ásia, na África, e nas civilizações pré-colombianas da América, tendo como uma de suas características comuns a apropriação do excedente econômico através de tributos. Por isso Samir Amin (1973, p. 4-48) prefere denominá-lo modo de produção tributário. Ele foi especialmente vigente nas grandes civilizações hidrográficas do Nilo, do Ganges, do Indo, do Tigre e Eufrates, e do rio Amarelo, onde havia necessidade de uma burocracia governamental capaz de regular a utilização das águas do rio. As populações sedentárias assim organizadas subordinavam-se à classe-estado de maneira permanente e estável. A propriedade era comunitária, mas a classe-estado apropriava-se do excedente produzido através da tributação. A tributação é justificada, seja em termos militares de defesa, seja em termos burocráticos de organização, seja em termos teocráticos de divindade. Conforme observa Marx nos *Rascunhos*, nas

formas fundamentais *asiáticas*, a *unidade omnicomprensiva*, que está por cima de todas estas pequenas unidades comunitárias, aparece como o *proprietário superior*, de tal forma que as comunidades efetivas só aparecem como possuidoras hereditárias... Portanto, em meio ao despotismo oriental e à falta de propriedade que parece existir juridicamente nele, existe de fato, como fundamento, a propriedade comunitária ou tribal, produto sobretudo de uma combinação de manufatura e agricultura dentro da pequena comunidade, que desse modo se torna inteiramente *self-sustaining* e contém em si mesma todas as condições de reprodução e da sobreprodução. Uma parte do seu 'mais-trabalho' pertence à coletividade superior que, em última instância, existe como *persona*, e esse 'mais trabalho' se faz efetivo, quer através de tributos, etc., quer em trabalho comum destinado a exaltar a unidade, em Deus (1971, p. 435).

Não é novidade no mundo, portanto, que uma classe, sem possuir a propriedade privada dos meios de produção, seja capaz de assumir a posição dominante na sociedade e apropriar-se de seu excedente econômico. Esta foi a mais generalizada forma de organização social no longo período pré-capitalista. Suas diferenças em relação ao modo de produção tecnoburocrático são ainda profundas: os bens de produção são ainda controlados pelos trabalhadores, o desenvolvimento tecnológico e o processo de divisão do trabalho são incipientes, não existem, nem trabalho assalariado, nem ordenados como forma de remuneração da classe dominante. Mas as semelhanças são também marcantes. Em ambos os modelos, uma classe burocrática assume o controle do Estado em seu próprio nome. Sua fonte de poder está no controle administrativo da sociedade. Este controle reveste-se de formas jurídico-religiosas, em um caso, e de formas jurídico-

técnicas, no outro. O fato de não existir propriedade privada, porém, não impede que as classes dominantes dos dois modelos se apropriem do excedente produzido. E o autoritarismo de ambas não deve ser esquecido. Ele está apoiado na religião em um caso, nas ideologias políticas no outro, e no poder burocrático efficientista e no poder militar em ambos os casos. O modo de produção tecnoburocrático está assim marcado pelo caráter burocrático, pela administração racional e impessoal, pela estrutura hierarquizada e formal. Não devemos, no entanto, confundir burocracia com tecnoburocracia. A burocracia é um tipo ideal geral e a-histórico. Existe em todos os modos de produção, embora só seja dominante no modo de produção asiático e no tecnoburocrático.

Se restringirmos mais o conceito de burocracia, para nos limitarmos ao modelo burocrático mais particularmente estudado por Weber, ou seja, a burocracia que se desenvolve ao nível do Estado capitalista, principalmente no século XIX, podemos fazer uma distinção mais clara. A base da dominação burocrática é racional-legal. São as normas jurídicas que definem a autoridade dos oficiais e legitimam seu poder. A carreira do burocrata é rigidamente definida em termos jurídicos. Os postos sucedem-se hierarquicamente, com sua respectiva carga de autoridade. A eficiência da organização é o objetivo final dos burocratas e sua legitimação última, mas este objetivo é facilmente perdido de vista no emaranhado das formas jurídicas. Para Weber, a burocracia não é ainda uma classe social, mas um simples estamento.

Já a tecnoburocracia pode ser entendida como uma forma mais moderna ou mais técnica de burocracia. A autoridade tecnoburocrática é também racional-legal, mas a legitimação jurídica cede em grande parte para a legitimação técnica.¹⁷ A eficiência da organização é colocada como objetivo mais próximo. A competência técnica deixa de ser reconhecida principalmente em termos de exames e diplomas juridicamente definidos, como acontece no modelo weberiano, para depender mais do desempenho efetivo do tecnoburocrata. Enquanto a organização burocrática tende facilmente para a rigidez, com base no princípio da unidade de comando e da centralização administrativa, a organização tecnoburocrática é muito

¹⁷ Manuel Garcia-Pelayo (1974) propõe uma distinção semelhante a esta, para opor burocracia a tecnocracia. Prefiro, entretanto, a expressão tecnoburocracia para deixar claro o caráter fundamentalmente burocrático desse modo de produção e do respectivo tipo de poder.

mais flexível, abandona o princípio da unidade de comando para apoiar-se em combinações várias e superpostas de autoridades de linha e autoridade funcional. O sistema decisório tende a descentralizar-se. Surge grande número de comitês, que se encarregam da tomada de decisão e de coordenação das atividades. Não existe uma carreira rígida para os tecnoburocratas, e suas funções vão sendo definidas em função das necessidades do sistema e de suas características pessoais. Procura-se, deste modo, reduzir a impessoalidade da organização burocrática, aumentar o nível de participação dos administradores no processo decisório e, assim, aumentar a eficiência do sistema. Isto não significa que a organização tecnoburocrática seja necessariamente eficiente. Há um pressuposto de eficiência e competência técnica no tecnoburocrata e na tecnoburocracia. Mas esse pressuposto pode ser muitas vezes uma simples forma de legitimação do poder, sem base efetiva na realidade. Finalmente, o tecnoburocrata deixa de se constituir em um simples estamento a serviço da burguesia, para se transformar em uma classe social associada à burguesia no capitalismo monopolista de Estado e dominante no modo de produção tecnoburocrático.

Estas distinções que acabamos de realizar entre o modo asiático de produção e o modo tecnoburocrático, e entre a burocracia do Estado capitalista e a tecnoburocracia, sugerem que o conceito de burocracia, entendido em sua forma mais geral, tem pelo menos três formas históricas básicas: a burocracia asiática, caracterizada pela administração teocrático-militar; a burocracia capitalista, definida pela administração jurídico racional-legal; e a tecnoburocracia marcada pela administração tecno-eficientista. O burocrata asiático participa da classe dominante e com ela tende a confundir-se; o burocrata capitalista é meramente subordinado ou assessor do capitalismo; o tecnoburocrata volta a ser classe dominante, no contexto de um modo de produção próprio.