

# A lei de ferro da oligarquia e o discurso da participação

---

Fernando Coutinho Garcia

Professor adjunto na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Este texto procura retomar a discussão sobre a questão da burocracia de Estado no Brasil, principalmente nesse momento em que os responsáveis pela administração federal brasileira se esforçam para “racionalizar” e “agilizar” o funcionamento da máquina governamental, esquecendo, no entanto, de examinar as raízes da nossa administração pública, no que diz respeito ao já desgastado dilema centralização versus descentralização.

As soluções para o gigantismo da burocracia têm direcionado, a nosso ver, ora para a manutenção de uma ordem autoritária no interior das nossas organizações, em franca oposição à abertura política projetada, ora para “métodos científicos”, tais como a formação de uma Escola de Administração Pública, nos moldes do Instituto Internacional de Administração Pública (IIAP) francês, ou, em menor escala, a Escola de Administração Fazendária, ou a Escola de Administração Postal que, por terem objetivos bem específicos, cumprem bem o seu papel, o que não tem nada a ver com uma escola para formar tecnocratas especialistas em generalidades, como é da própria natureza da administração pública.

Quanto à primeira solução, o autoritarismo, ele tem sido evidenciado não só no famoso plano de carreira recém-aprovado, que excluiu totalmente os representantes do funcionalismo federal da sua elaboração, como também na avalanche de cursos ministrados e sugeridos pela Fundação Escola do Serviço Público (Funcep) e Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap) PR, de marcada herança na teoria administrativa clássica, que consagram os famosos princípios de administração, como planejar, controlar e dirigir, de cunho marcadamente autoritário.

Pretendemos, ao longo dos parágrafos a seguir, mostrar o caráter oligárquico do fenômeno organizativo, sugerindo que uma proposta de participação deve, em primeiro lugar, descentralizar as decisões e implantar a democracia interna, alargando o leque de participação no processo decisório, para não cairmos no engodo de que a racionalização do trabalho poderá ser levada a efeito com estratégias de manipulação de comportamento, com base em desenvolvimento organizacional, gerência por objetivos e outras excrescências do “pacote” de cursos oferecidos pelos consultores americanos, que nada têm a ver com a nossa realidade social.

O estudo da burocracia e da burocratização das organizações adquire relevância quando, por exemplo, introduzimos a perspectiva do poder e o fenômeno das tendências oligárquicas no seio das organizações modernas, elaborado por Michels no seu célebre estudo sobre as organizações partidárias.<sup>1</sup>

Michels, que pela primeira vez enunciou a famosa “lei de ferro da oligarquia”, estava convicto de que a organização significava oligarquia, ou seja, de que no interior das organizações sempre haveria a dominação das minorias sobre as maiorias, desmitificando, desta forma, a idéia de uma democracia organizacional, tão propalada pelos partidos políticos progressistas alemães, no interior dos quais ele realizou sua importante investigação empírica.

Dois fatores nos fazem ressaltar a singularidade do tema burocracia e poder: o primeiro diz respeito aos críticos vulgares que, ao identificarem burocracia com pelocrazia, dirigiram suas críticas às disfunções da buro-

cracia e não ao processo crescente de burocratização das sociedades e das organizações, como nos mostrou Weber.

O segundo refere-se à proliferação de estudos comportamentais que defendem as organizações pós-burocráticas, como se as sociedades também fossem pós-burocráticas.

A ingenuidade de tais estudos salta aos olhos de qualquer analista, pois o que temos observado no Brasil ainda é a predominância do tipo de dominação tradicional, que, segundo Weber, é uma fase precedente à burocrática, porquanto a primeira é sedimentada no patrimonialismo e não na competência do saber técnico-científico.

Para Michels, a noção de democracia está diretamente relacionada com a aristocracia e, portanto, ela é possível no interior desta camada aristocrática e não no âmbito da sociedade.

A justificativa do autor para tal afirmação fundamenta-se, principalmente, na incapacidade das massas de terem maior grau de participação no processo decisório das sociedades que representam.

Citando o exemplo da Inglaterra, Michels expõe que os aristocratas "se voltam espontaneamente para a classe trabalhadora, haja vista que esta constitui a parte mais notável e numerosa das massas, o que faz com que a existência da aristocracia dependa da benevolência destas ditas massas que, por sua vez, em teoria, negam capacidade e direitos políticos".<sup>2</sup>

Para Michels, este traço característico da aristocracia está sedimentado nos próprios postulados da ciência política moderna, que afirmam que "muitos são chamados, mas poucos os eleitos", bem como nos postulados da moderna teoria psicológica que afirmam que "os ideais só são acessíveis para uma minoria de espírito seletivo, que é necessário dominar as massas, mas governar com elas".<sup>3</sup>

Resumindo, Michels afirma que "na vida prática moderna a aristocracia se satisfaz em apresentar-se com aparência democrática, se bem que a substância da democracia está impregnada de elementos aristocráticos. Por uma parte temos uma aristocracia com forma democrática, e por outra, a democracia com conteúdo aristocrático".<sup>4</sup>

Além dessa importante característica de aristocracia, bem como em geral das classes governantes, acrescentaríamos nós, Michels completa o seu raciocínio anterior dizendo que "na sociedade de hoje, o estudo de dependência que resulta das condições econômicas e sociais torna impossível o ideal democrático".<sup>5</sup>

É necessário admitir isto sem reservas; mas há outra questão: dentro da ordem social contemporânea, entre os elementos que lutam para destruir esta ordem e substituí-la por outra nova, em que medida existem, ou podem existir, energias que tendem a aproximá-los da democracia ideal, a encontrar uma saída nesta direção, ou ao menos a trabalhar por ela como solução necessária?

Como os leitores poderão observar, a resposta será negativa, porquanto esses mesmos elementos são os que mais lutam para participar da oligarquia, desmanchando, destarte, a idéia de uma "democracia ideal". O raciocínio de Michels está orientado para o fato de que organização significa oligarquia e que democracia significa organização, donde se conclui que democracia significa oligarquia.

Para esse autor, isto se sedimenta no fato de que a organização é regida pela lógica "do menor esforço", ou seja, "máxima economia possível de energia", que "leva a organização a ser a arma dos fracos em sua luta contra os fortes".<sup>6</sup>

Nesse sentido, vai existir uma diferença determinante entre os líderes e os liderados; além disso, a tendência crescente do aumento do número de membros das organizações — empresariais ou não —, dificultando sobremaneira a eleição dos líderes, amplia a possibilidade de a elite dos funcionários exercer o poder, no interior da oligarquia.

Nas palavras de Michels, "a democracia não poderá existir enquanto não se alcançar uma etapa superior da vida social, melhor desenvolvida. As liberdades e os privilégios, e entre estes o privilégio de tomar parte na direção dos assuntos públicos, em princípio, estão reservados a poucos".<sup>7</sup>

E quem são esses poucos? Weber responder-nos-ia dizendo que são os que possuem, em lugar da ética da responsabilidade, a ética da convicção, ou seja, aqueles que possuem um conhecimento administrativo sofisticado e se empenham na luta para o exercício do poder. Nas palavras de Michels, "na medida em que a organização aumenta em sua magnitude, a dependência dos líderes em relação aos seus liderados é menor",<sup>8</sup> inclusive porque a função de líder é agora remunerada, em se tratando de organizações partidárias e, em se tratando de organizações empresariais, a participação na hierarquia significa, *a fortiori*, um aumento nos rendimentos financeiros, além do grau de influência institucional.

"O chefe se acostuma, assim, a resolver questões importantes com sua própria responsabilidade, e a decidir diversos assuntos relativos à vida da organização sem buscar nenhuma consulta à massa. É óbvio que o controle democrático sofre deste modo uma diminuição progressiva, e se vê reduzido finalmente a um mínimo infinitesimal".<sup>9</sup>

No plano das lideranças técnicas propriamente ditas, "o princípio da divisão do trabalho intervém cada vez mais, experimenta divisões e subdivisões. Assim se constitui uma burocracia hierárquica e rigorosamente definida. A hierarquia nasce como consequência das condições técnicas, e sua constituição é um postulado essencial da máquina partidária que funciona bem".<sup>10</sup>

É evidente que a divisão técnica do trabalho se opera em qualquer tipo de organização, principalmente nas organizações públicas, onde existe um conjunto de normas instituídas que norteiam a estrutura de cargos.

Como, portanto, falamos em liderança democrática, quando sabemos da plena materialidade do conceito de divisão do trabalho?

Segundo Michels, essa tarefa cabe somente aos demagogos profissionais.

Para esse autor, a complexidade organizacional, ao nível das práticas, traduz-se na demanda por maior centralização, porque somente assim podemos sempre garantir as decisões rápidas; de outro modo, não alcançaremos um mínimo de eficiência e produtividade, por existirem, na maior parte das vezes, decisões em cima do fato e do acontecido, ou do que irá acontecer, impedindo dessa forma a consulta aos liderados.

No plano psicológico, Michels afirma que, à medida que os homens ocupam determinados cargos de liderança, a tendência verificada é a de identificarem o cargo como de sua propriedade. Isto, sem se falar ainda na necessidade que as massas têm de serem dirigidas, que, segundo o autor, se justifica pela necessidade que têm as massas de cultuarem seus líderes, considerados verdadeiros heróis.

É o fenômeno da despersonalização, ou, como quer Freud, o ideal do ego das massas serão inexoravelmente os seus líderes, como também no âmbito das organizações vamos encontrar o chefe como ideal do ego de certos funcionários.<sup>11</sup>

Michels cita, inclusive, o caso de se adotarem os nomes dos líderes, numa forma de pseudo-identificação e, ao mesmo tempo, de agradecimento por tê-lo (o líder) na função de liderança. Segundo o autor, além do conhecimento científico, que é a condição primeira de ocupar a liderança, existem outras qualidades secundárias, dentre as quais a mais importante é a oratória. “Os dotes oratórios — beleza e a força da voz, poder de adaptação e sentido de humor — são o que a massa aprecia sobre todas as coisas: o conteúdo do discurso tem importância bastante secundária”.<sup>12</sup>

Finalmente, em questões de liderança, Michels afirma que a “incompetência proporciona aos líderes uma justificação prática e, em alguma medida, também, moral. Posto que a massa é incapaz de velar por seus próprios interesses, é necessário que conte com especialistas que atendam seus assuntos. Desse ponto de vista, nem sempre tem que considerar mal que o condutor deva realmente conduzir. A designação das capacidades supõe ela mesma a capacidade da designação. Nenhuma empresa pode triunfar sem líderes, sem diretores. A especialização implica autoridade: assim como o paciente obedece ao médico, porque o médico sabe mais que o paciente, pois fez um estudo especial sobre o corpo humano, assim também o paciente político deve submeter-se à direção de seus líderes partidários, que possuem uma competência política incapaz de ser alcançada pela massa”.<sup>13</sup>

Além disso, segundo Michels, é necessário salientar as tendências autoritárias dos líderes, que se sedimentam na estabilidade dos cargos de liderança, não havendo, portanto, rotatividade; no poder financeiro dos líderes e das organizações; na luta dos líderes contra as massas e, até mesmo, na luta de líderes contra líderes, a fim de conseguirem maior poder no âmbito da organização.

Quanto ao dilema centralização *versus* descentralização, é extremamente falso, uma vez que aqueles que lutam pela descentralização são os que estão alheios à oligarquia, e que, assim que conseguem chegar ao poder, se tornam verdadeiros “apaixonados” da centralização.

Conforme Michels, a luta é realmente uma luta a favor ou contra a oligarquia, impedindo qualquer interpretação enviesada de uma demanda por maior descentralização.

Michels procura retratar o fenômeno da oligarquia através do seu postulado de que “a organização política conduz ao poder. Mas o poder sempre é conservador”,<sup>14</sup> obstaculizando, dessa forma, a tentativa “audaz” dos críticos vulgares de proporem organizações com bases progressistas à la pós-burocracia.

Através da sua pesquisa, o autor pode comprovar que é justamente nas organizações partidárias ditas “democráticas” que mais se observa a luta pelo poder, pois “os princípios elementares da autoridade e da disciplina” encontram o seu lugar-comum nesses partidos, ao invés de apresentarem esquemas representativos nos mais diversos cargos.<sup>15</sup>

A organização, em vez de ser um meio, passa então a ser um fim e, dessa forma, a democracia é sorrateiramente esquecida.

A lei de ferro da oligarquia vem, pois, corroborar a assertiva de Mosca, de que não é possível uma ordem social muito desenvolvida, sem uma classe política, ou seja, uma classe politicamente dominante: a classe da minoria.<sup>16</sup>

Conforme Michels, a luta pelo poder antes de ser a luta da maioria sobre a minoria é, isto sim, “a luta entre uma antiga minoria que defendia seu predomínio real, e uma minoria nova e ambiciosa dirigida à conquista do poder, e que procura fundir-se com a anterior, ou destruí-la e substituí-la”.<sup>17</sup>

Assim, a sociedade não pode existir sem uma classe “dominante” ou “política”, pois somente a substituição das minorias vamos poder presenciar, porque são “as minorias o único fator de eficácia perdurável na história do desenvolvimento humano. Segundo esta perspectiva, o governo, ou melhor dizendo o Estado, não pode ser outra coisa senão a organização da minoria”.<sup>18</sup>

“A história parece ensinar que nenhum movimento popular, por mais enérgico e vigoroso que seja, pode produzir caminhos profundos e permanentes no organismo social do mundo civilizado.”<sup>19</sup>

Historicamente, Michels está convicto de que “em todas as partes, a decisão suprema esteve nas mãos dos líderes, e as massas simplesmente deverão aceitar esse fato consumado. Em quase todos os casos, a maioria dos líderes estabelece sua supremacia absoluta sobre a minoria mediante a chamada disciplina partidária, que obriga a minoria a aceitar a vontade da maioria”.<sup>20</sup>

Michels conclui seu livro afirmando que “A partir do momento em que atingem um certo grau de desenvolvimento e de poder, as democracias começam a se transformar pouco a pouco, adotando o espírito e muitas vezes também as formas da aristocracia que elas tinham amargamente combatido no passado. Mas contra a traição se dirigem incessantemente novos acusadores que, após uma era de combates gloriosos e de poder sem honra, terminam por misturar-se à velha classe dominante, cedendo o lugar a oponentes novos que, por sua vez, os atacam em nome da democracia. E esse jogo cruel provavelmente nunca terá fim”.<sup>21</sup>

Michels, cientista político burguês e fiel colaborador de Mussolini no período do fascismo na Itália, é um dos principais formuladores da chamada “teoria das elites” na ciência política que, como tal, tinha que prever um quadro insustentável para as massas, para os dirigidos e subalternos nas organizações, porquanto a sociedade para ele era uma sociedade estável, de harmonia social e de equilíbrio político conseguido pela pujança das classes dirigentes.

A importância das suas considerações para a administração pública é muito mais de natureza compreensiva do que prospectiva, pois, no limite, ele apresenta uma or-

dem infinitamente autoritária, sem perspectivas de democracia social, nem tampouco substantiva, no interior das organizações.

Nesse sentido, vale retomar a sua exposição, enquanto apresenta a organização pública como uma estrutura dual, ambígua e contraditória, com a minoria exercendo o poder sobre a maioria e, por outro lado, os excluídos dessa minoria lutando por uma maior democracia, até o momento de fazerem parte dela, como tem mostrado a nossa história política.

Por isso, faz-se necessário que entendamos a lógica da burocracia como a lógica da exclusão, como a lógica do poder e da perversidade administrativa, e, que as famosas disfunções, como papelocracia, eficiência em lugar de eficácia, a disciplina rígida e o excesso de controle — a ponto de existirem organizações e dezenas, centenas de funcionários para controlar o que centenas de funcionários já conferiram —, sejam superadas e que os donos do poder vejam no ato e na função da administração pública um compromisso, acima de tudo, com a coletividade e não com os seletos grupos privilegiados.

<sup>1</sup>Michels, Robert. *Los partidos políticos*. 3. ed. Buenos Ayres, Amorrortu, 1973. (1. ed. em 1911 e 2. ed. rev. e aum. pelo autor em 1915, na Alemanha.)

<sup>2</sup>Id. *ibid.* v. 1, p. 50.

<sup>3</sup>Id. *ibid.* p. 83.

<sup>4</sup>Id. *ibid.* p. 108.

<sup>5</sup>Id. *ibid.* p. 114.

<sup>6</sup>Id. *ibid.* p. 67.

<sup>7</sup>Id. *ibid.* p. 78.

<sup>8</sup>Id. *ibid.* p. 125.

<sup>9</sup>Id. *ibid.* p. 185.

<sup>10</sup>Id. *ibid.* p. 139.

<sup>11</sup>Freud, Sigmund. *Psicología de las masas y análisis del yo*. Madrid, Biblioteca Nueva, 1973.

<sup>12</sup>Michels, Robert. *op. cit.* p. 111.

<sup>13</sup>Id. *ibid.* v. 2, p. 47.

<sup>14</sup>Id. *ibid.* p. 79.

<sup>15</sup>Neste sentido, as universidades federais reproduzem essa lógica de uma maneira “cartesiana”, e não “simbólica”.

<sup>16</sup>Mosca, Gaetano. *The ruling class*. New York, McGraw-Hill, 1939.

<sup>17</sup>Michels, Robert. *op. cit.* v. 2, p. 104.

<sup>18</sup>Id. *ibid.* p. 127.

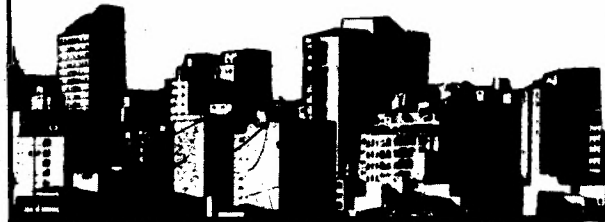
<sup>19</sup>Id. *ibid.* p. 14.

<sup>20</sup>Id. *ibid.* p. 164.

<sup>21</sup>Id. *ibid.* p. 195-6.



# MUDE E AVISE



## ATENÇÃO ASSINANTE

*Mudou-se? Avise-nos.*

*Aproveite o cartão abaixo para comunicar sua mudança de endereço. Assim você evita o atraso no recebimento de sua revista.*

*Por gentileza, mencione o endereço antigo para facilitar nossos serviços.*

## REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS

À FGV/Editora  
Divisão de Vendas  
Caixa Postal 9052  
20.000 - Rio de Janeiro - RJ

Nome \_\_\_\_\_

Endereço Antigo \_\_\_\_\_

CEP \_\_\_\_\_ Cidade \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_

Novo Endereço \_\_\_\_\_

CEP \_\_\_\_\_ Cidade \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_