

# Burocracia Weberiana e o Modelo Militar

ROBERT D. MIEWALD

Do California State College

Tradução de VERA DIAS GARCIA CÔRTEZ

Fonte: Public Administration Review, Mar./Abr./1970

O autor debate o tratamento por Max Weber da organização militar moderna. Embora o entendimento de Weber do relacionamento entre a natureza geral das organizações militares pré-burocráticas e a sociedade em seu todo fosse inovador e tenha vencido a prova do tempo, suas referências à organização interna do exército nitidamente moderno são surpreendentemente desajeitadas. Há ambiguidades e inconsistências nas teorias acadêmicas usuais sobre administração militar — principalmente quando contrastadas com posições teóricas assumidas por alguns administradores militares nos tempos modernos — que deveriam ser examinadas por estudiosos de administração pública.

É hoje óbvio que poucos estudantes de administração pública foram levados a dar atenção aos alertas periódicos para que a organização militar fosse considerada parte integrante de seu campo de estudos. Apesar da importância atual dos militares, parece ter sido dispensado mais cuidado escolarístico a distritos empenhados na redução de mosquitos. Não há na literatura de administração pública quer bases teóricas suficientes, quer dados empíricos adequados que nos habilitem a apreender os intrincados aspectos do funcionamento desse maciço consumidor de energia e riqueza públicas. Tal indiferença não tem sido partilhada por outros setores acadêmicos e, recentemente, eles não têm hesitado em oferecer conselhos sobre

a condução dos assuntos militares. É ainda muito cedo para se avallar o resultado dessa invasão, principalmente pelos economistas, mas pode-se especular que os futuros historiadores de nossa época conturbada talvez a julgarão um desastre nacional.

Ao invés de repetir os vãos apelos passados por uma revisão de prioridades de pesquisa dentro da administração pública, este artigo adota uma orientação mais sutil. Talvez os estudiosos precisem ser sacudidos de sua presunção complacente de que já sabem o suficiente sobre administração militar, tendo aprendido suas lições diretamente de um 1º-Sargento rude ou indiretamente de literatura razoavelmente hostil a todos os aspectos

da vida militar. Talvez pudessem ser incentivados a reexaminar o fenômeno em maior profundidade se fosse possível demonstrar que as teorias militares de administração são muito mais complicadas do que geralmente se pensa. Nesse espírito, discutiremos o tratamento que Max Weber dá à organização militar moderna, tratamento, aliás, que para tal mestre da ciência social, parece surpreendentemente desajeitado.

### A COMPREENSÃO DA SOCIOLOGIA MILITAR

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que, embora projetasse fazê-lo, Weber nunca conseguiu terminar sua sociologia militar. Suas observações melhor desenvolvidas sobre a matéria foram dedicadas ao relacionamento entre a natureza geral de organizações militares pré-burocráticas e a sociedade mais ampla e, como observa Andreski, sua linha de pensamento nesse campo foi particularmente inovadora.<sup>1</sup> Sua compreensão da dinâmica dos assuntos militares nos antigos impérios orientais, por exemplo, suportou a prova do tempo muito melhor do que a de seu contemporâneo, o grande historiador militar Hans Delbrück. Através dos trabalhos de Weber, porém, há apenas referências esparsas à organização interna do exército nitidamente moderno. Quando reunidas, essas referências formam um conceito de administração militar inteiramente incompatível com a doutrina articulada pelos oficiais alemães da época.

Os comentários de Weber sobre o exército moderno ficavam em posição secundária perante outros problemas,

mas, num sentido importante, a organização militar representava para ele a culminação da tendência dominante da história ocidental. O exército era o máximo em burocratização. Wolfgang Mommsen estava absolutamente certo quando escreveu que, para Weber, o exército, tal como a empresa comercial, havia desenvolvido a mais alta forma daquela qualidade essencial para o processo burocrático de tomada de decisões, qual seja, uma disciplina racionalmente adequada.<sup>2</sup> Sem as erupções periódicas das forças irracionais do carisma, o mundo se irá mais e mais assemelhando a uma guarnição rigidamente controlada. Em resumo, a estrutura militar era o modelo de atividade coordenada à base do cálculo, aquela mentalidade que para Weber caracterizava o desenvolvimento do racionalismo ocidental.

Em várias ocasiões e em vários pontos, Weber argumentou que o exército era uma burocracia completamente desenvolvida, que até mesmo a guerra havia sido apanhada no avanço irresistível da racionalização. Como consequência, o oficial se havia tornado uma categoria especial de *Beamte*,\* em contraste com os guerreiros do passado, tais como o cavaleiro, o condottiere, o chefe tribal, o herói homérico ou qualquer outro tipo carismático.<sup>3</sup> A atividade militar no mundo moderno, junto com a maioria dos ou-

1 *Military Organization and Society*, de Stanislav Andreski (Berkeley, University of California Press, 1968), p. 225.

2 *Max Weber's Political Sociology and His Philosophy of History*, de Wolfgang Mommsen. *International Social Science Journal*, Vol. 17 (1965) p. 38.

\* em alemão, funcionário público (N.T.)

3 *Staatssoziologie*, de Max Weber (Berlin: Duncker und Humblot, 1966) p. 33.

tros empreendimentos humanos, era tão precisamente previsível que poderia ser dirigida de dentro de um escritório.

### RACIONALISMO FORMAL

Essa conclusão sobre o exército decorre naturalmente da visão de Weber da civilização ocidental. Segundo Freund, a visão que Weber tinha do mundo o convencia de que um processo inelutável de racionalização se havia apossado das questões humanas.<sup>4</sup> Ou, como Weber acrescentaria, a característica própria do Ocidente era sua ênfase no racionalismo formal, isto é, em uma crença na possibilidade de cálculos quantitativos mesmo nas relações entre os homens.<sup>5</sup> Conforme expôs, tratando de trens ou elevadores, de dinheiro ou leis, de militares ou medicina, a fé de que as condições de cada um podem ser influenciadas por algum cálculo objetivo é o que distingue o civilizado do selvagem.<sup>6</sup> Além disso, este é exatamente o tipo de capacidade de cálculo expressa pelo estilo burocrático de vida. A ampla aceitação dessa crença em uma sociedade controlada por leis previsíveis foi, sem dúvida, o que levou Weber, em uma de suas mensagens mais sinceras, a perder a esperança no futuro da humanidade.<sup>7</sup> Quando uma tal idéia se torna predominante, não há como refutar sua posição sombria de que o mundo pertence à burocracia. Na realidade, seria então uma indagação eminentemente prática a de saber qual o grau de convicção dos dirigentes burocráticos na calculabilidade do comportamento humano.

Aparentemente Weber tinha poucas dúvidas sobre a intensidade dessa

crença entre os militares, como indica seu exame do papel da disciplina dentro de uma grande organização. Através da implantação de uma noção de disciplina, todos os membros da organização se comportarão de uma tal maneira que a direção pode estar certa de obter reações uniformes e previsíveis ao exercício da autoridade formal. Mais especificamente, Weber ressaltou que a disciplina de organização teve seu desenvolvimento inicial e mais completo na unidade militar. De fato, por várias formas, ele previu alguns dos mecanismos de gerência mais operativos que têm tido um papel tão controvertido na psicologia industrial recente. Ele achava claramente que os militares haviam reformado de tal maneira suas técnicas de controle que poderiam dar conta até das paixões mais imponderáveis e irracionais; em suas palavras, a organização militar se assenta sobre uma base tão calculável quanto o comércio de carvão e aço.<sup>8</sup> Como um exemplo da manipulação friamente planejada do soldado, Weber cita a utilização da religião dentro de um exército. Uma burocracia como o exército deve naturalmente desconfiar das

4 *The Sociology of Max Weber*, de Julien Freund (New York; Pantheon, 1968), pp. 17-24.

5 *The Theory of Social and Economic Organization*, de Max Weber (New York: Oxford University Press, 1947), pp. 184-185.

6 *Ueber einige Kategorien der verstehenden Soziologie*, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1968) pp. 473-474.

7 *Debattereden auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik in Wien 1909 zu den Verhandlungen über Die wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden*, *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1924), pp. 412-416.

8 *The Meaning of Discipline*, de Max Weber, in H. H. Gerth and C. W. Mills (eds.) (New York: Oxford University Press, 1946), p. 254.

tendências irracionais do sentimento religioso, porém instrumentos como o capelão são tolerados porque fornecem uma útil "forragem para o recruta".<sup>9</sup> Assim, na interpretação de Weber da doutrina militar, toda forma de cálculo era tecnicamente possível. Não é de espantar que o exército parecesse se haver burocratizado completamente.

Mesmo o crítico mais pretensioso deve hesitar antes de apontar erros de Weber nesse terreno. Além de suas credenciais intelectuais impecáveis, não pode deixar de impressionar o fato de que ele era oficial da reserva e de forma alguma um antimilitarista dogmático. Contudo, a doutrina militar alemã, tal como desenvolvida quando viveu Weber, não oferece qualquer fundamento para sua caracterização do exército como uma burocracia mecânica. Ao contrário, pelo menos desde Clausewitz, os oficiais alemães meditaram tanto sobre as grandes incertezas de sua profissão que sua teoria administrativa teria desnor-teado qualquer burocrata weberiano. É quase como se o mais erudito dos prussianos não tivesse jamais lido **Vom Kriege\*** ou levado em consideração as lições para administradores que devem ser extraídas desse guia clássico do pensamento militar alemão (e da maioria da Europa).

Infelizmente, Clausewitz continua sendo um dos teóricos administrativos mais esquecidos, porém para os que o lêem com cuidado a mensagem é clara: a guerra é a mais imprevisível das atividades humanas e planejar demais diante dessa incerteza é cortejar o fracasso. Em contraste com Weber, Clausewitz insistia em que a condução da

guerra era a antítese do cálculo frio simplesmente em função da quantidade incrível de variáveis desencadeadas pela interação de paixões humanas. A despeito de como se tenha bem planejado, a despeito de quaisquer medidas preventivas que se tenha tomado, é provável que ocorra o inesperado. A raiz do problema não era tanto a natureza violenta do ambiente do exército, mas, ao contrário, a reação do indivíduo àquele meio ambiente constantemente ameaçador; não havia como dizer se um homem, sob as pressões do combate, iria atacar para a frente ou entrar em pânico. Assim Clausewitz, numa frase muito expressiva, alertava todos os oficiais sobre o elemento de atrito que inevitavelmente surge em qualquer atividade humana coordenada.<sup>10</sup> Esse atrito tornava uma organização militar dependente das variações da sorte.

### A DOCTRINA DE CLAUSEWITZ

A doutrina de Clausewitz permeou exatamente a mesma teoria administrativa que Weber achou tão conflitante em sua crença na calculabilidade. Pelo menos durante a I Guerra Mundial, os oficiais alemães continuavam a ressaltar que a guerra estava envolta em probabilidades e que reações altamente estruturadas eram inadequadas. Era unanimemente aceito que os fatores morais, tais como Clausewitz os havia identificado, constituíam os elementos cruciais no funcionamento de um exército e era igualmente acei-

9 *The Sociology of Religion*, de Max Weber (Boston: Beacon Press, 1963), pp. 89-90.

\* em alemão, "DA GUERRA", obra clássica de Clausewitz (N.T.)

10 *On War*, de Carl Von Clausewitz (London: Kegan Paul, Trench, Trübner and Company, 1908), pp. 77-81.

to que o oficial competente deveria desconfiar da estabilidade desses importantes fatores. Talvez um certo Major Löffler tenha usado a frase mais feliz ao advertir contra o "balanço do entusiasmo"; esse entusiasmo motiva a massa militar, porém dificilmente se pode prever em que direção. <sup>11</sup>

Outros destacados teóricos da época edificaram a organização militar alemã em torno dos elementos de incerteza e sorte. Como disse o velho Moltke, o que melhor utilizou a maior contribuição da administração militar alemã — o Estado-Maior, só se pode planejar com objetividade a primeira ação. <sup>12</sup> Depois dela entra-se no que Clausewitz denominou o meio resistente da guerra, no qual as ações que pareciam tão simples na prancheta se tornam agora impossíveis de executar. Colmar von der Goltz melhor resumiu a atitude não-burocrática do oficial alemão em relação a normas e regulamentos, a planos de decisões preestabelecidas, quando escreveu:

"No domínio da arte da guerra, tais cálculos matemáticos são um tanto perigosos; eles poderiam ser a causa de falsas expectativas ou traiçoeira confiança. A guerra é rica em milhares de ocorrências acidentais e detalhes acessórios que exercem uma influência determinante sobre os acontecimentos e aumentam ou diminuem sua importância, de maneira que o cálculo prévio mais cuidadoso é muitas vezes diametralmente invertido. A incerteza e a insegurança constituem o elemento natural da guerra! <sup>13</sup>"

Para os comentaristas militares do século XX, o problema central residia

ainda naqueles subalternos que Weber considerava tão infinitamente maleáveis nas mãos de seus chefes burocráticos. Em "A força da personalidade na guerra", escrito em 1911, Hugo von Freytag-Loringhoven apresentou um vigoroso lembrete dos princípios de Clausewitz. O atrito irreduzível introduz um fator de sorte incontornável em todas as operações. A única solução, sugeria ele, estava num sistema que promovesse o trabalho criativo de um artista — um artista cujo produto não podia ser firmemente padronizado. <sup>14</sup> Em outro manual influente, Wilhelm Balck também advogou que o soldado fosse libertado das reações estereotipadas estabelecidas por uma abundância de regulamentos. Ao contrário, ele desejava ver uma esfera bem definida de ações independentes dentro da qual o indivíduo teria condições de exercer a necessária iniciativa. <sup>15</sup>

#### ATITUDE POSITIVA

Na verdade seria possível reunir uma quantidade de observações desses escritores suficiente para dar a impressão de que havia mais anarquistas do que nobres no exército prussiano. Evidentemente, porém, eles buscavam meios de assegurar o comportamento adequado de seus homens. É útil

11 *Strategie*, de Loeffler (Leipzig: Goeschel, 1910), p. 37.

12 *The Franco-Prussian War of 1870-71*, de Helmuth von Moltke (New York: Harper & Brothers, n.d.), p. 8.

13 *The Conduct of War*, de Colmar von der Goltz (Kansas City; Hudson-Kimberly, 1896), p. 33.

14 *The Power of Personality in War*, de Hugo von Freytag-Loringhoven (Harrisburg: Military Service Printing Company, 1955), p. 95.

15 *Tactics*, de Wilhelm Balck (Fort Leavenworth, Kansas: U. S. Cavalry Association, 1915), p. 201.

referir-nos a um observador inglês contemporâneo para termos a melhor perspectiva das soluções teóricas dos alemães para as tensões entre indivíduo e organização. O Capitão F.N. Maude estava convencido de que os alemães haviam descoberto, em seus regulamentos, uma excelente alternativa para a disciplina imposta de forma drástica. A resposta estava na educação, ou melhor, no cultivo de uma atitude positiva em relação à missão da organização. Não era bastante que uma ordem fosse obedecida; era a qualidade dessa obediência que importava no caos do combate. Segundo Maude, o soldado seria intimamente estimulado a cumprir seu dever, analogamente a um membro de uma comunidade orgânica. Em suas palavras:

“Na verdade, o que o novo regulamento faz é, ao invés de degradar o soldado ao nível de uma máquina sem raciocínio, colocá-lo, no campo de batalha, no nível de inteligência que as leis inglesas há muito atribuíram ao cidadão comum no caso de uma agitação ou baderna de rua — isto é, impõe-lhe a obrigação de tomar sua decisão e agir segundo o que lhe parece ser a melhor maneira de preservar a ordem pública e não ficar simplesmente como um espectador...”<sup>16</sup>

Em linguagem mais moderna, os oficiais estavam advogando que cada sol-

dato fosse transformado em um profissional independente capaz de desincumbir-se de seus deveres basicamente por sua própria iniciativa.

Como quer que se queira descrever essa orientação, ela não parece enquadrar-se bem dentro da estrutura weberiana de burocracia. Ao invés de prender o soldado dentro de uma trama de regras uniformes, mecânicas e, por isso mesmo, excessivamente quebradiças, os alemães queriam dar-lhe meios para que pudesse fazer alguma escolha. Tal orientação visava a transpor os limites do racionalismo formal dentro de uma situação altamente informal. Se tivermos de aplicar algo de Weber a essa orientação de doutrina militar, talvez fosse melhor descrever esse cultivo cuidadoso dos elementos morais como uma busca de uma forma não-econômica de racionalismo substantivo, na qual os objetivos finais são reconhecidos como sendo superiores aos procedimentos formais. Como observou Weber, basear um sistema de atividade humana em racionalismo substantivo era uma tarefa extremamente difícil, precisamente porque lhe faltavam os padrões de cálculo quantitativo e, sem dúvida, muitos oficiais enfrentaram essa dificuldade. Ninguém se deveria surpreender ao verificar que, em operações, o exército alemão recuou para o terreno aparen-

<sup>16</sup> *Military Letters and Essays*, de F. N. Maude (Kansas City: Hudson-Kimberly, 1895), p. 200.

temente mais firme da estrutura formal e, a despeito de suas boas intenções, padeceu de esclerose de organização. O importante porém é que, enquanto se manteve fiel à teoria administrativa de Clausewitz, o quadro de oficiais alemães não podia ficar satisfeito com a orientação puramente burocrática de sua doutrina administrativa. A burocracia simplesmente não podia fornecer as barreiras desejadas contra as contingências que surgiriam quando as operações fossem conduzidas em um ambiente volátil.

Mais uma vez cumpre repetir que Weber jamais deduziu todas as implicações da sociologia do exército moderno. Em sua defesa pode-se citar referências isoladas às determinantes não-burocráticas da eficiência militar. Nunca estará perfeitamente claro, por exemplo, se ele considerava ou não o exército como uma empresa ou uma comunidade; há diversas observações certas, sobretudo em *Wirtschaft und Gesellschaft*\*, que dão a impressão de que ele considerava até mesmo o exército moderno como um grupo comunitário. Especialmente seus trabalhos escritos durante a guerra indicam um deslocamento em direção a uma visão mais elaborada das organizações militares. Dirigindo-se a um grupo de oficiais austríacos, ele elogiou o sentimento de *Kameradschaft*\*\* que constituía a verdadeira argamassa da corporação militar.<sup>17</sup> Ele concordou também que uma dose de devoção volun-

tária por parte do indivíduo poderia ser um ingrediente importante do êxito militar.<sup>18</sup> Não obstante, o julgamento tem de continuar sendo o de que Weber via o exército moderno como uma entidade burocrática.

Meu objetivo certamente não é pegar pedaços dos trabalhos de um dos maiores pensadores do século. Ao contrário, espero que esta rápida incursão na teoria de administração militar possa servir para esclarecer algumas das bases filosóficas de seus estudos. Max Weber não foi o primeiro, e certamente não foi o último, a lamentar a desmistificação progressiva do mundo. E bem pode vir a acontecer que suas apreensões por um mundo cheio de *Ordnungsmenchen*\* estavam terrivelmente certas. As tendências da ciência da administração nas últimas décadas confirmariam muitas de suas conclusões sobre racionalização dentro da organização; o objetivo da previsibilidade na administração é tão atraente como sempre foi. Poderá chegar o dia em que o meio-ambiente do homem seja tão tranqüilo que não haverá sur-

\* em alemão, "Economia e Empresa" — (N.T.)

\*\* em alemão, "camaradagem" (N.T.)

17 *Der Sozialismus*, de Max Weber. *Gesammelt Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1924), p. 494.

18 *The Methodology of the Social Sciences*, de Max Weber (Glencoe: Free Press, 1949), p. 46.

\* em alemão, "gente de regulamentos" (N.T.)

presas capazes de transtornar o plano administrativo mais grandioso nem surpresas humanas para perturbar uma rotina absolutamente burocrática. Toda-via é interessante observar que, quando Weber escreveu, pelo menos um grupo de administradores não tinha nada da confiança que os estudiosos lhe atribuíam de atingir o milênio burocrático. Sua teoria, senão na prática, se revela muito mais encorajadora para o individualista do que sugerem as opiniões de Weber.

Esta conclusão não deve ser tomada como significando que os militares são liberais por natureza ou que sua doutrina tenha resolvido qualquer das grandes questões da moderna teoria de administração.

Resta aqui indicar que existem certas ambigüidades e inconsistências que devem ser examinadas pelos estudo-

sos de administração pública. Por exemplo, uma compreensão da considerável complexidade do pensamento administrativo militar poderia ter evitado a agonia do Vietname; Clausewitz certamente teria posto em dúvida o acerto dessa guerra burocrática.<sup>10</sup> Ou poderíamos ter ouvido com mais atenção as queixas do Almirante Rickover de que o PPBS\* estava excessivamente dedicado ao que podia ser medido. Em suma, reconhecendo aos militares sua própria esfera de competência e fazendo um esforço sério para apreciar suas conclusões relevantes, a administração pública poderia estar prestando um serviço valioso a si mesma e à sociedade.

10 On Clausewitz and the Application of Force, de R. D. Miewald. *Air University Review*, Vol. 19 (julho-agosto de 1968). pp. 74-78.

\* "planning-programming-budgeting system", que é equivalente ao que no Brasil foi adotado sob a designação de "orçamento-programa".