

# Duas fontes da burocratização nas escolas superiores\*

Niklas Luhmann

Tradução de Stefan Fornos Klein\*\*

---

\* "Zwei Quellen der Bürokratisierung in Hochschulen" (pp. 212-215) In: *Soziologische Aufklärung 4*; Westdeutscher Verlag; Opladen; 1994 [original In: *Ein Mann von sechzig Jahren: Festschrift Reinhard Mohn*, (pp. 150-155); 1981].

\*\* Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

**N**os debates dos últimos anos com relação à política do ensino superior a resistência das escolas superiores contra a "regulamentação" lançou mão basicamente de uma crítica: as escolas superiores seriam demasiadamente atadas pelas exigências da burocracia. Esse tema dominou – e desencaminhou – as discussões por ocasião da promulgação da lei norte-renaana acerca das escolas científicas superiores. Ele também reaparece, com esperada regularidade, em ocasiões de pouca importância. Um argumento bem-fundado, ao que parece; pois o imenso aumento de regulações e processos decisórios formalmente necessários é um fato inquestionável. Cada reforma, independentemente do modo como ela se realize, adiciona uma camada ao existente. Assim, espera-se, em torno de um núcleo saudável depositam-se camada sobre camada. As camadas estão firmemente concatenadas entre si, pois cada subsequente é motivada pelas insuficiências da anterior. Se o núcleo ainda é saudável, se ele sequer subsiste, após algum tempo ninguém mais pode verificar. A estrutura suporta a si mesma e é possível comprovar convincentemente como há deficiências suficientes, que incitam à procura constante de correções, melhorias e remédios. A burocracia ocupa-se de forma burocrática consigo mesma.

É pouco provável que tudo isso possa ser remontado a simples erros de disposição nas centrais políticas. Nós certamente sabemos: organizações interagem preferencialmente com organizações. Indivíduos, e professores em especial, lhes são muito difíceis de manejar e muito imprevisíveis. Toda organização preocupa-se

com o fato de que tudo funcione do outro lado do telefone e de que o outro lado não tenha a escolha de subtrair-se do contato – mas sim seja obrigado a fornecer-lhe uma resposta. Assim, podemos supor que a burocracia ministerial crie um Outro igualmente burocrático, de forma a achar ressonância, aceitação, reação e novo impulso para as suas próprias realizações decisórias. Entretanto, apenas isso não explica a abrangência do fenômeno e menos ainda o desenvolvimento mais recente, que aparentemente perde qualquer sentido das proporções.

Quando perguntamos por outras fontes da burocratização, deparamo-nos com fatores aos quais não se atribui esse papel a um primeiro olhar. Trata-se de fatores que gozam da estima geral, e que por isso se encontram inicialmente acima de qualquer suspeita: a *democratização* dos processos decisórios e a *autonomia do ensino e da pesquisa*. Se essa hipótese é válida, a situação é mais complexa do que parecia inicialmente. A burocracia não é simplesmente um grilhão imposto externamente, ela é em grande parte também uma patologia produzida internamente; ela é exatamente aquilo que é produzido quando recorremos à organização, com o fim de realizar os valores e princípios com os quais nos identificamos.

Em si mesma *democratização* significa: *multiplicação da carga decisória*. Uma decisão torna-se muitas decisões. Quem toma parte em grêmios, comissões, juntas, conferências, senados, conselhos precisa decidir como dar o seu voto. Diversas vezes é necessário participar de muitas reuniões, as quais devem garantir uma votação sintonizada, já que de outra forma é posta em risco a capacidade de agregação e de adesão das decisões, com o que maiorias eventuais poderiam governar. Por seu lado, a sintonização das votações requer preparativos, eventualmente em encontros em parte casuais em parte arranjados; requer ainda organizadores eleitos para cada caso. Democracia quer dizer: dissolução e recombinação das decisões objetivas, e a organização necessária para isso toma invariavelmente a forma de estruturas burocráticas, pré-reguladas e formalizadas.

Junta-se a isso o fato de que a administração colegiada responsável para tanto trabalha dispendendo tempo, de que ela requer

regulações que são desnecessárias para uma decisão individual, de que ela está referida em maior medida a uma memória organizada e que, se essa falta, produzem-se erros, que chamam a atenção de outras instâncias e levam a advertências. Atualmente nem as cabeças nem os registros se dão conta desse problema. Apesar dessa complexidade estranhamente exagerada, o sistema consegue existir, por que falta responsabilidade para as não-decisões e por que os integrantes das escolas superiores, apesar de todas as lamentações a respeito dos fardos da auto-gestão, não têm uma opinião acerca de como seria uma gestão eficiente.

Que a diferença entre decisões e não-decisões é minimizada nesse tipo de burocracia auto-gestionada leva-nos à segunda fonte da burocratização: a *autonomia do ensino e da pesquisa*.

Essa autonomia não é, inicialmente, um fato jurídico, mas sim fático. Nem o ensino, nem a pesquisa dispõem de uma tecnologia racional – comparativamente à produção industrial. Isso tem consequências abrangentes. Não é possível comprovar erros, nem distribuir recursos nos montantes necessários para o alcance de êxito ou ao impedimento de falhas, daqueles que trabalham no âmbito dessas funções. Não há dúvida: êxitos e fracassos fazem-se presentes e também são distinguíveis. Mas, em vista da complexidade dos fatores, não é possível definir antecipadamente as condições para tanto. Afinal, a pesquisa deve defrontar-se exatamente com circunstâncias ainda desconhecidas e o ensino com cabeças que dispõem de si mesmas. Ambos excluem receituários seguros. Em virtude da falta de tecnologia suficiente, nesse domínio os processos funcionais não são controláveis mediante a antecipação de premissas. Isso quer dizer: nas centrais não é possível dispor, nem mesmo de forma aproximada, da capacidade de realização. A direção dirige, para retomar a formulação de um reitor universitário americano, uma anarquia organizada.

Poderíamos crer que isso exclui a burocratização. A experiência ensina o contrário. Exatamente pelo fato de no processo decisório organizado não chegarmos à ação efetiva na pesquisa e no ensino, origina-se uma burocracia que alimenta, diversifica e controla as suas próprias formas, reagindo cada vez de uma nova maneira à

sua incapacidade em controlar o processo funcional. Essa incapacidade em classificar efetivamente a ação concreta segundo o logro/malogro atua como uma barreira frente a qual acumulam-se impulsos novos e bem-intencionados. Gerações após gerações – e uma geração de membros de comissão tem uma expectativa de vida de um a dois anos – depositam aqui suas esperanças. Nesse ponto amontoam-se regulamentações sobre regulamentações, melhorias sobre melhorias, e tudo isso funciona como uma blindagem massiva e intransponível, que abandona o ensino e a pesquisa cada vez mais à prática individual. Então não é nem mais necessário reportar-se à Constituição federal [*Grundgesetz*]; a incapacidade da burocracia reguladora oferece proteção suficiente.

As escolas superiores facilitam demais as coisas quando, nessa situação, consideram sua própria burocracia como consequência da torrente de prescrições ministeriais. Os ministérios são co-responsáveis, em parte pelas mesmas razões que estimulam a burocratização nas escolas superiores. Mas, quando em minha faculdade, na concessão das verbas para a contratação de um monitor por alguns meses, três comissões diferentes precisam deliberar a respeito da requisição e é necessário seguir o procedimento funcional correspondente em três etapas, os prazos podem ser perdidos, os avisos chegam tardiamente, a entrega das requisições dentro do prazo precisa ser lembrada, ou seja, a competência para essa lembrança da entrega em tempo das requisições precisa estar à disposição, de forma que mesmo os membros da faculdade que não pretendem fazer requisições precisam ser informados de que tais requisições podem ser feitas até determinada data e arquivar esses avisos nas suas secretarias – então ninguém, mesmo ministério algum, quereria isso. Queremos apenas as causas desses efeitos: debate democrático de todas as decisões e autonomia de ensino e pesquisa.

Quando há experiências maciças dessa espécie é preciso levar em conta que as consequências tiram a credibilidade dos princípios. Mas talvez baste apenas uma correção cuidadosa baseada em um senso das proporções e no saudável bom-senso. Já seria um passo nessa direção se as escolas superiores compreendessem a

burocracia não como uma prescrição estatal, mas como um destino criado por elas mesmas.

Isso impõe uma maior precisão para o conceito de burocracia. Comumente esse conceito compreende, da perspectiva de um observador, um procedimento funcional impenetrável. Burocracia – isso quer dizer “*black box*”, uma espécie de regularidade que é tão complexa que foge à penetração. Contudo é possível indicar com mais precisão os motivos para tal complexidade, e com isso transpomos uma conceituação apenas negativa, referente apenas à organização estranha. A burocracia forma-se em todas as organizações, assim que a coordenação dos processos decisórios não resulta mais da própria coisa, mas necessita de providências especiais. Então os espaços de decisão não são mais limitados apenas pelo seu objeto, mas também pelo fato das decisões constituírem premissas e ações de adesão recíprocas. Assim, é possível que uma agregação central das decisões na forma de premissas de decisão, regras de decisão, padrões de decisão forneça uma solução tão irreal quanto racional-complexa. Mas não devemos deixar de reconhecer: é precisamente quando uma organização rejeita essa forma de centralização e insiste na democratização e autonomia de seus processos básicos que essa rede de condicionantes recíprocos mais a sobrecarrega, pois então a transparência é muito menor e o número de decisões coordenadas é muito maior. Com a renúncia da racionalidade adequada à complexidade não se ganha nada mais que a irracionalidade adequada à complexidade.

Experiências com a burocracia e suas causas, adquiridas em escolas superiores, não precisam ser válidas apenas aqui. Também em outras organizações há reclamações a respeito da burocracia. E também alhures pode-se perguntar por que a perseguição de objetivos reconhecidos universalmente tem essas conseqüências precárias. Subjaz a esse desenvolvimento, que deforma o desejado em indesejado, um princípio universalmente formulável?

Se queremos generalizar o resultado aqui rascunhado e livrá-lo de todas as especificidades, que valem apenas para as escolas superiores, então defrontamo-nos com um paradoxo basilar: queremos democratizar as operações e resguardar a sua autonomia, ou seja,

levar a cabo simultaneamente a co-determinação e a auto-determinação. Isso tem uma conseqüência dupla: por um lado satisfazemos a cada um, no que se refere à democracia e à autonomia, com *ilusões*. O grupo é o suporte dessas ilusões ou, como se costuma dizer: a equipe. A equipe pode ser as duas coisas simultaneamente: co-determinação e auto-determinação. Com vistas à manutenção dessa ilusão ela é criada, elogiada, defendida. Mas isso tem como condição a renúncia da recondução das experiências com as próprias decisões na organização. A equipe é irresponsável.

Por outro lado, a contradição de co-determinação e auto-determinação torna-se *produtiva*. Cada lance em favor de um dos princípios provoca compensações para o outro. Como as decisões podem ser livremente decompostas, separadas e relacionadas entre si, o “material” de que é composta a organização não lhe opõe resistência. Isso não é impossível, portanto também não contradiz os princípios. Apenas tempo e dinheiro tornam-se sensivelmente mais escassos.

Em que medida ilusões produtivas desse gênero também fomentaram processos de burocratização fora das escolas superiores, teria que ser avaliado caso a caso. Independentemente disso podemos começar encarando com um pouco mais de cautela esse paradoxo que atua dessa maneira. ■