

Birocrație și democrație

Democrația pare să fie relativ tină, dacă ne gândim că birocracia este aproape de aceeași vîrstă cu civilizația. Birocrația este contemporană cu marile imperii orientale ale antichității, primele în istorie care au înființat sisteme centralizate pentru organizarea administrării pe scară largă a resurselor materiale, financiare, umane și simbolice. Ușor modificate, aceste sisteme au reapărut în cadrul statelor absolutiste europene, au fost preluate de statele naționale moderne și, în ultima sută de ani, s-au extins dincolo de domeniul administrației publice, simultan cu impunerea organizațiilor de mari dimensiuni în aproape toate activitățile sociale: corporații industriale, organizații financiare, comerciale, științifice și de asigurări, partide politice, sindicate etc. Dacă în societățile occidentale legitimitatea birocratiei — sintetizată cel mai bine de M. Weber — a intrat în competiție cu și a fost parțial contracarată de alte principii ale legitimității puterii (în primul rînd de proprietatea asupra capitalului), societățile est-europene de tip sovietic au creat un monopol al puterii, care a permis transformarea birocratiei în hegemonie.

Primele analize moderne ale fenomenului birocratic au deschis calea conceptualizărilor — încă prezente în sociologia contemporană — care subliniază implicațiile negative: **a.** exercitarea birocratică a puterii de către organele specializate oficiale se opune principiilor și practicilor democratice, care implică participarea unor largi categorii sociale la luarea deciziilor și proceselor de control, democrația fiind sinonimă cu *res publicae*: contrar acestor principii, birocracia exercită decizii autoritare și cultivă secretul; **b.** în toate sistemele care funcționează birocratic s-a constatat o tendință constantă a corpului de funcționari publici de a cîștiga autonomia și de a se transforma într-o castă distinctă, care tinde să se dezvolte și să-și impună propriile interese. Unul dintre primii teoreticieni ai acestei direcții analitice, J. St. Mill, a accentuat contradicția fundamentală dintre birocratie și democrație. Definind birocracia drept „guvernarea liderilor de profesie”, Mill o consideră o amenințare pentru libertate și guvernul reprezentativ¹.

Un moment important în constituirea unei teorii critice a birocratiei îl constituie marxismul clasic. În *Contribuții la critica filosofiei hegeliene a dreptului* (1843), Marx critică inconsistența punctelor de vedere hegeliene privind birocracia, pe care o situează deasupra societății civile, căreia i-ar furniza raționalitate și identitate. Marx susține că birocratii „nu sînt reprezentanți ai societății civile, căreia să-i apere interesele generale, ci reprezentanți ai statului, însărcinați cu conducerea administrației de stat

¹ J. S. Mill, *Despre Libertate*, 1859 și *Considerații asupra guvernului reprezentativ*, 1861.

împotriva societății civile”². În lucrări ulterioare, Marx și Engels vor dezvolta ideile despre așa-zisul „stat parazit”³. Tendințe virtuale către parazitism există în cadrul oricărui stat, ele devin însă dominante numai în condiții favorabile. În estul îndepărtat, ele au produs „despotismul oriental”. În vest, aceste tendințe s-au dezvoltat foarte târziu și numai cu caracter de excepție, în perioada când între clase s-a ajuns la un anumit echilibru al puterii, iar aparatul de stat a devenit mai autonom — ca formă de arbitraj socială — și a reușit să-și impună propriile interese. Exemplele europene tipice au fost absolutismul și bonapartismul. În ambele cazuri, „autoritatea guvernamentală reală se află în minile unei caste distincte de funcționari ai statului și militari”⁴.

Contribuția lui M. Weber este, fără îndoială, de maximă importanță în elaborarea unei teorii sociologice explicate a birocrăției. El a inaugurat o nouă direcție conceptuală, bazată pe două idei fundamentale: **a.** fără a respinge relevanța conceptului pentru structurile administrative ale imperiilor pre-industriale, Weber îl purifică de conotații peiorative, subliniind indispensabilitatea birocrăției pentru fundamentarea rațională a procedeelelor prin care toate organizațiile din societatea industrială își ating obiectivele. Prototip al organizării raționale, birocrăția este principalul suport al raționalizării în lumea modernă; **b.** birocrăția nu este o putere autonomă, ci un simplu aparat — centralizat, competent și eficient — în general supus unei puteri diferite exterioare. Sociologul german accentuează eficiența și funcționalitatea birocrăției folosind următoarele argumente: 1. birocrăția crează o administrație bazată pe competența experților; 2. birocrăția stabilește arii precise ale jurisdicției, definite pe baze raționale și legale și în cadrul acestora crează ierarhii funcționale; 3. birocrăția introduce o codificare strictă, care dă coerență oricărui ansamblu de reglementări, legi, decrete etc.; 4. birocrăția este o „putere rațional-legală”, care tinde să îndepărteze libera voință și subiectivitatea, interferența emoțională din practica administrativă; 5. birocrăția înlocuiește improvizarea cu tipare minuțioase, metodele empirice și greoaie cu procedee impersonale, atent elaborate și transformate în rutină printr-o practică îndelungată.

Am greși însă dacă am crede că Weber a pledat necondiționat în favoarea birocrăției. Nu trebuie să uităm că el a întrevăzut posibilitatea apariției unei societăți în care organizarea birocratică ar fi capabilă să „împună muncii carcasa unei șerbii cum poate n-a mai fost decât aceea a felahilor din vechiul Egipt, astfel încât oamenii să fie nevoiți să se supună neputincioși atunci când li se oferă ca ultimă și unică valoare o administrare funcționarească pur tehnică bună, adică rațională, care trebuie să decidă asupra modului de rezolvare a tuturor problemelor lor”⁵.

² K. Marx, *Contribuții la critica filosofiei hegeliene a dreptului*, în Marx-Engels, *Opere*, București, Edit. Politică, 1957, p. 278.

³ Referințe se găsesc în: *Lupta de clasă în Franța (1850)*, *Optsprezece brumar al lui Ludovic Bonaparte (1852)*, *Problema locuințelor (1872–1873)*, *Originile familiei, proprietății private și statului (1884)*.

⁴ Fr. Engels, *Problema locuințelor*, în Marx-Engels, *Opere alese*, vol. 2, București, Edit. Politică, 1966, p. 551.

⁵ M. Weber, *Gesammelte politische Schriften*, p. 151, apud H. Marcuse, *Scrieri filosofice*, București, Edit. Politică, 1977, p. 281.

Această imagine weberiană, care exprimă atît de pregnant omnipotența birocrăției în societățile de tip sovietic face inutilă insistența asupra contribuției sociologiei contemporane la analiza fenomenului birocratic⁶.

Este mai profitabil să trecem direct la problemele pe care acest articol intenționează să le sublinieze : este birocrăția o excreșcență temporală, implantată odată cu așa-zisul regim comunist în țările din Europa răsăriteană, sau există elemente care ne permit să vorbim de o tradiție istorică a birocrăției, cel puțin în anumite societăți din această arie (Rusia, România, Bulgaria, de exemplu). *Care sînt trăsăturile specifice ale birocrăției în sistemul comunist ? Și, în cele din urmă, este posibilă o de-birocrațizare rapidă în societățile est-europene, care ar îndepărta un important obstacol din calea procesului de edificare a democrației ?*

Teza generală care stă la baza analizei noastre este plurilincaritatea în evoluția societăților europene. După cum se știe, clasicii marxismului vorbeau de două căi de tranziție la capitalism : cea clasică, specifică societăților din vest și „calea prusacă” urmată de țările din Europa centrală și de est. Deși e greu de stabilit, originea acestei evoluții duale este probabil mult mai veche. În vest, dezmembrarea Imperiului Roman de Apus a dat naștere la structuri feudale autarhice care se autoguvernau. În est, păstrarea și succesiunea imperiilor a favorizat perpetuarea sistemelor tributare, puternic centralizate, în care tendințele de feudalizare s-au impus numai foarte tîrziu. Statutul de „periferie a imperiului” și, mai tîrziu, acela de „periferie a metropolei” a marcat decisiv matricea funcțională și evolutivă a societăților din această arie europeană. De aceea, analiza acestor societăți folosește concepte specifice, propuse de teoreticieni remarcabili, care au perceput sensul evoluției istorice particulare a acestor societăți⁷ : „principiu dominant de legitimitate”, „modul de integrare economică”, „societăți redistributive”. Există un potențial explicativ important și în tezele marxiste după care structurile de bază ale unui sistem social pot fi explicate prin referire la mecanismele distribuției surplusului economic. În toate societățile, dreptul legitim de a dispune de acest surplus este ridicat la nivelul de „principiu general și dominant de legitimitate”, căruia i se subordonează toate celelalte principii existente de legitimitate. „Modelul de integrare economică” (Polanyi) este similar conceptului marxist de „mod de producție”, dar are o sferă mai largă, pentru că include nu numai relațiile de producție, ci și relațiile de autoritate și dominație. În terminologia marxistă, el include atît „modul de producție”, „modul de exploatare” și „modul de dominare”. „Societățile redistributive” (Konrad și Szelenyi) sînt sisteme integrate, în care dreptul de a dispune de surplus nu apare ca un principiu economic generat de societatea civilă, ci ca unul politic, impus de o structură birocratică centralizată. În Europa de est, acest tip de sisteme sociale a avut o remarcabilă continuitate

⁶ Vezi, de exemplu, R. K. Merton și al., *Reader in Bureaucracy*, Free Press, 1953, P. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, 1956, A. W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Free Press, 1954, M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, 1964, ș.a.

⁷ K. Polanyi, *The Great Transformation*, Academic Press, 1944 ; G. Konrad, I. Szelenyi, *The Intellectuals on the Road to Class Power*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., New York, 1979.

istorică, de la versiunile „redistributive tradiționale” (regimurile tributare) la cele „redistributive raționale” (regimurile comuniste în terminologia lui Konrad și Szelenyi). Distincția dintre diferitele sisteme integrate economic depinde de modul în care fiecare interpretează necesitatea globală căreia trebuie să-i facă față. Sistemele „redistributive tradiționale”, bazate pe reproducția simplă, nu au de făcut față exigențelor creșterii. Legitimitatea autorității centrale, care cumulează și redistribuie surplusul, constă în faptul că aparatul birocratic și militar asigură supraviețuirea societății, fie organizând sisteme de irigații (societățile din Asia), fie monopolizând funcțiile de protecție și apărare (societățile tributare est europene). Sistemele capitaliste și cele „redistributive raționale” sînt orientate către creșterea economică. Diferența esențială dintre ele constă în faptul că cele dintîi dețin imperativele expansiunii în chiar mecanismele pieței, iar obiectivele creșterii sînt controlate de mecanismele impersonale ale profitului. Societățile „redistributive rațional” consideră creșterea economică o provocare permanentă, un obiectiv politic determinat de intenția de a atinge nivelul țărilor dezvoltate din vest. În consecință, deciziile pieței sînt înlocuite de decizii elaborate de autoritatea administrativă centralizată, i.e. aparatul birocratic. Dacă în economiile de piață, instituțiile politice și economice sînt separate pentru prima dată în istorie, în societățile redistributive de tip sovietic ele continuă să fie suprapuse, ca în întreaga istorie a pre-capitalismului. Autoritatea de a redistribui plusprodusul nu este garantată conform unui status moștenit, cu atît mai puțin tradiției sau reputației, ci unei raționalități cu scop precis. O ideologie cuprinzătoare devine consens privind capacitatea organelor de planificare centrală și redistribuire de a redistribui plusprodusul în modul cel mai rațional.

Originalitatea sistemelor est-europene și a liniei lor de dezvoltare își are sursa într-un trecut destul de îndepărtat și se referă la implementarea timpurie — începînd cu evul mediu — a unor mecanisme redistributive de tip tradițional (în principal tributare). Expansiunea turcă și tătară a reprezentat o amenințare permanentă, la care conducătorii autocrați locali au răspuns întărindu-și aparatul centralizat militar și administrativ. În această situație, cumulara și redistribuirea plusprodusului nu urma să servească unei societăți hidraulice, ci unei armate permanente. Putere militară centralizată, birocrație centralizată, țărănime înrobită, distrugerea oricărui rival feudal la putere — acestea au fost modurile în care conducătorii din Europa de est și-au asigurat supraviețuirea. În aceste societăți militare, proprietatea privată, diferențierile feudale, separarea legală a puterilor nu s-au dezvoltat. A apărut însă o nobilime militară — funcționînd în principal ca o birocrație colectoare de taxe. Pentru a edifica statul centralizat și puternic de care aveau nevoie, conducătorii locali trebuiau să modifice în primul rînd situația nobilimii în societate și, odată cu aceasta, sistemul de proprietate asupra pămîntului. Ei au distrus puterea nobilimii bazată pe proprietatea patrimonială asupra pămîntului, cu rădăcini în autonomia feudală. În locul, ei au instituit dreptul de posesiune prebendial și limitat, dependent de stat, considerînd teoretic nobilimea drept beneficiara uzufructului terenurilor de stat, care i se acordau în schimbul serviciilor aduse. Această evoluție a dus la creșterea importanței

nobilimii nonereditare. Obligațiile militare au îndepărtat nobilimea de proprietățile pe care nu le mai putea administra, reducând-o la statutul de colectoare de taxe în satele care îi erau atribuite.

Acest sistem a generat, pe de o parte, o economie non-intensivă de jaf, pe de alta, o nevoie crescută de muncă necalificată, simplă și servilă, a cărei dependență de nobilime a fost consolidată de puterea centrală, în schimbul serviciilor acesteia. Pe scurt aceasta a fost esența „celeia de-a doua șerbii”. Desființarea drepturilor țăranimii libere și încorporarea acesteia într-un sistem prebendial de proprietate asupra pământului, organizat și administrat de stat, a reprezentat un punct istoric de cotitură în evoluția Europei centrale și de est. Acest „feudalism secund”, bazat pe alianța dintre monarhie și o aristocrație orientată către producția de bunuri, a blocat drumul către capitalismul în formula occidentală. El a dus la constituirea a ceea ce Konrad și Szelenyi numesc „sisteme timpurii de redistribuire rațională”, un nou tip de integrare economică și conducere politică, în care, datorită centralizării și absenței unor factori independenți care să acționeze în sensul modernizării economice, aceasta din urmă se realiza de sus în jos. Printr-o paradoxală inversare a succesiunii firești, statul național a apărut în Europa de est înaintea apariției națiunii, iar o birocrație modernă centralizată a apărut înaintea burgheziei economiei de piață.

În absența unei burghezii naționale puternice, aristocrația funciară integrată în administrația centrală și-a asumat rolul de a edifica o economie modernă și o societate stratificată ierarhic de sus în jos. Acest model particular de modernizare, administrat numai de birocrația de stat este cunoscut sub numele de „calea prusacă” către capitalism.

În Europa de est, acest tipar evolutiv va genera așa numitul „capitalism periferic” (care, în principal, însemna subdezvoltare).

În aceste societăți, dezvoltarea industrială nu se baza pe agricultură și capital comercial, ci în primul rând pe subvenții de stat. Fondurile erau orientate prioritar către industria grea, și în special, către producția de armament și aprovizionarea armatei. Din motive de securitate militară, statele înapoiate din estul Europei au fost obligate să considere dezvoltarea țărilor din vest drept o provocare externă și să se angajeze într-o cursă de urmărire și recuperare. Astfel, la sfârșitul secolului al XIX-lea, industria grea și capitalul financiar au devenit cel de-al treilea partener al unei alianțe în care poziția cheie era deținută permanent de birocrația de stat.

Redistribuirea, după model prusac, a determinat penuria de capital și o politică agrară destinată să subvenționeze industria, de pe urma căreia au beneficiat numai marii moșieri. În aceste condiții economice dominante, s-a produs ruina micii nobilimi, pentru care cea mai bună șansă de supraviețuire socială a rămas perspectiva de a se alătura administrației de stat. Dar acționând astfel, această clasă provenită din mica nobilime și având inițial o orientare liberală s-a transformat într-o clasă obedientă. Ca funcționari civili, liberalismul lor s-a restrâns la câteva acțiuni menite să favorizeze modernizarea, care în mod inevitabil promova interesele celui de-al treilea partener al alianței, burghezia, prea slabă încă pentru a pretinde participare directă în guvern.

Pe scurt, monarhiile centralizate din estul Europei au creat un aparat birocratic puternic pentru a fi competitive în raport cu societățile din vest. Ele au găsit un aliat firesc într-o forță socială ale cărei interese erau convergente cu hegemonia birocratiei : o intelectualitate care a dezvoltat un etos birocratic în calitate de specialiști în administrația civilă și militară, căroro economia burgheză era prea slabă spre a nu le oferi privilegii și putere socială. Dar această birocratie de stat, recrutată în general din rîndul micii nobilimi, nu va reuși să transforme puterea birocratică parțială într-un monopol de clasă fără a beneficia de sprijinul indirect al unor noi categorii radicale de intelectuali, care vor juca un rol important în pregătirea drumului către revoluția bolșevică. Înainte de emanciparea șerbilor, intelectuali liberali din rîndul micii nobilimi, care căutau să-și întărească propriile poziții prin dezvoltarea capitalismului, au reprezentat un liberalism reformatoare critic care, în mod necesar, trebuia să conducă la disoluția unui sistem bazat pe o combinație de redistribuție asiatică și feudalism european. În cea de-a doua jumătate a secolului al XIX-lea, după ce descendenții nobilimii au devenit funcționari de stat într-o versiune oarecum modernizată a „societății timpurii rațional distributive”, un alt grup de intelectuali, specialiștii, au preluat, în absența unei burghezii radicale, susținerea unei alternative, i.e. capitalismul de tip apusean. Această a doua generație de reformatori a oferit o alternativă viabilă viziunii conservatoare a birocratiei de stat, adecvată mai ales în domeniul politicii culturale. În privința structurilor economice și politice, ea a prezentat posibilități mai degrabă utopice pentru societăți limitate la capitalismul periferic. Nici nu putea fi altfel, căci alternativa cu adevărat viabilă la ordinea existentă nu era democrația burgheză, ci extinderea și universalizarea sistemului redistributiv rațional, cu uluitoarea perspectivă a puterii de clasă pentru (cel puțin unele categorii de) intelectuali.

Intelectualitatea reformatoare est-europeană era tentată de două ideologii distincte, care-i susțineau aspirațiile pentru putere : 1. penetrarea aparatului de stat pentru a acționa din interior pentru victoria finală a intelectualității birocratice asupra celorlalți membri ai triplei alianțe a redistribuirii raționale timpurii (i.e. moșierimea și capitalul financiar); astfel, imediat după primul război mondial, regimuri fasciste și semifasciste au apărut în Europa centrală și de est ; 2. respingerea întregului sistem, abandonarea reformei și asumarea rolului de revoluționari de profesie ; apoi, eventual, preluarea posturilor de conducere ale puterii politice prin mijloace revoluționare, răsturnarea și distrugerea nobilimii și capitaliștilor și a principiilor lor de legitimitate, naționalizarea întregii economii și asocierea cu aparatul birocratic pentru îmbunătățirea sistemului redistribuției raționale. Astfel a procedat revoluția bolșevică. Ea a reușit, după unele ezitări, să impună idealul unei puteri politice situate deasupra întregii societăți, reconciliind interesele tuturor straturilor sociale într-o sinteză superioară prin promovarea unui etos de dezvoltare și asumarea unui țel fundamental, pe care nimeni altcineva nu și l-ar putea asuma : acumularea de capital și industrializarea ca provocări deschise adresate vestului.

Bolșevismul a permis intelectualilor să se elibereze de balastul ideologic pe care au fost obligați să-l preia ca reprezentanți ai clasei muncitoare. Tratînd statul „proletar” ca *sine qua non-ul* socialismului, bolșevicii au

pus capăt problemei umane a socialismului, reducându-l la o simplă problemă de organizare a statului și a economiei. *Dirijismul* birocratic a inspirat modelul care a fost pus în practică după așa-zisa revoluție „socialistă”. Ideea unei puteri tehnico-birocratice a condus intelectualitatea revoluționară către ideologia redistribuției raționale ca alternativă la capitalismul liberal. Transferind dreptul de a dispune de plusprodus din mâinile feudalilor și capitaliștilor în cele ale unei elite politice și tehnice și îndepărtând organisme de conducere și control ale producătorilor, bolșevicii au trasat direcțiile unui nou sistem redistributiv rațional și, în cadrul său au creat pozițiile de „redistributori teleologici”, destinate a reprezenta la nivel profesional și de expert interesele întregii societăți.

CĂLIN ANASTASIU

August 1990