

O eu e o Estado

Por que algumas pessoas parecem virar autômatos sem graça logo que postas atrás de uma mesa? Por que amigos gentis e vizinhos amáveis tornam-se racistas e intolerantes quando descobrem, ou (mais precisamente) decidem, que os outros não “fazem parte”? Como pode ser que, em sociedades reconhecidamente famosas por sua hospitalidade e simpatia, encontremos não raro as formas mais mesquinhas de indiferença burocrática às necessidades e sofrimentos humanos, ou que, em regimes democráticos designados para beneficiar todos os cidadãos, grupos inteiros de pessoas sofram com uma insensível negligência?

Essas são as questões que se agrupam em torno do tema deste livro. Elas podem ser resumidas mais genericamente: Como entidades políticas que celebram os direitos de indivíduos e de pequenos grupos podem, frequentemente, parecer tão cruelmente seletivas na aplicação de tais direitos? Muitas vezes, a indiferença às aflições de indivíduos e grupos coexiste com ideais igualitários.

A indiferença é a rejeição da humanidade comum. É a negação da identidade, da individualidade. Podemos, assim, suspeitar que o seu aparecimento em estruturas de Estado surge a partir de reivindicações conflitantes pelo direito de construir o eu cultural e social. Quem “faz” o eu – o cidadão ou o Estado? Podemos mesmo falar de “Estado”, ou não seria essa entidade, por sua vez, uma construção utilizada por certos indivíduos manipuladores para legitimar a sua autoridade?

Neste livro, proponho enfocar as representações dos instrumentos de controle estatal, e mais particularmente as variedades de escritórios e agências reunidas sob o rótulo genérico da “burocracia nacional”. A maior parte dos estudos sobre burocracia observam como ela funciona. Ao fazê-lo, indicam o sucesso ou o fracasso de burocracias particulares nos termos da própria burocracia: atenção às necessidades do cidadão, imunidade ao clientelismo, eficiência. Além do mais, é evidente que, em alguns Estados, os burocratas possuem um grau relativamen-

te alto de influência sobre as políticas públicas (ABERBACH; PUTNAM & ROCKMAN, 1981; DIAMANT, 1989). Não está entre os meus propósitos questionar a validade de tais metas. Pelo contrário, eu parto de uma perplexidade fundamental: como é possível que cada nível de repressão, do Estado totalitário ao mesquinho tirano por detrás da mesa, possa recorrer ao mesmo idioma da representação, à mesma definição geral de pessoa, aos mesmos símbolos evocativos, tais como os reverenciados nas práticas democráticas as mais indiscutíveis? Falar em anomia e disfunção é uma descrição, não uma explicação.

O termo “ocidental” no subtítulo é intencionalmente irônico. Ele consagra um estereótipo. Os vários países agrupados sob a rubrica “o Ocidente” celebram convencionalmente algumas características que os separam do resto do mundo: democracia, governo racional, inventividade científica e tecnológica, individualismo, certos compromissos éticos e culturais. Não é preciso aceitar todas essas alegações pelo seu valor nominal para apreciar o quão importantes elas têm sido para criar um senso de comunhão cultural ao longo dos séculos. “O Ocidente” é um símbolo de identidade compartilhada.

Por trás da máscara da comunalidade, entretanto, emergem regimes legais muito diferentes. O liberalismo anglo-saxônico e o autoritarismo neokantiano alemão, por exemplo, podem gerar consequências radicalmente opostas, ainda que ambos aleguem fundar a razão na natureza (POLLIS, 1987: 587-588; BOTTOMLEY & LECHTE, 1990: 60). “O Ocidente” adquire uma variedade de significados nas mãos de diferentes atores, e em resposta a modelos internacionais variados. Mas essa é apenas a ironia do seu dilema, e fornece-nos a abertura que a nossa investigação exige. A ideia de uma racionalidade unificada e coerente não é, em si mesma, nem coerente, nem unificada. Não pretendo mostrar aqui o que é e o que não é o “Ocidente”. Essa é a linguagem das identidades absolutas – o idioma conceitual que eu me propus criticar. Em vez disso, tentarei mostrar quando, por que e como os atores políticos e sociais são capazes de conferir a entidades imaginárias tais como “o Ocidente” um poderoso significado na vida cotidiana¹.

Chamar a si mesmo de “ocidental” é uma questão de identidade, e a gestão burocrática da identidade – pessoal, social e nacional – é o tema deste livro. Ideologias nacionalistas usualmente reivindicam algum tipo de “caráter nacional” construído. As suas burocracias têm a missão de calibrar a identidade pessoal e a local para essa construção. A identidade está no cerne de toda pesquisa antro-

1. Devo esclarecer também que não é minha intenção discutir as propriedades formais das organizações burocráticas, uma tarefa pretensamente mais bem talhada para cientistas políticos. Há um crescente interesse pela etnografia da administração entre os cientistas sociais. Cf., p. ex., Britan, 1981; Richman, 1983. Tais obras levam a pesquisa a um nível muito mais profundo do que, p. ex., as macroanálises e generalizações culturais de Crozier (1964, 1971).

pológica, e uma abordagem antropológica da identidade nacional está bem-equipada para explorar a relação entre esta e modelos mais localizados de existência social e cultural.

A burocracia é um daqueles fenômenos que as pessoas só notam quando parecem violar os seus próprios pretensos ideais, usualmente os que se referem ao lugar da pessoa no esquema social das coisas. Consequentemente, na maioria das democracias industriais – onde, supostamente, o Estado respeita as pessoas –, todos se revoltam, de maneiras bem previsíveis, contra os males da burocracia. Não importa que a sua indignação seja frequentemente injustificada; o que conta é a sua habilidade de valer-se de uma imagem previsível de mau funcionamento. Caso não se pudesse praguejar contra a “burocracia”, a burocracia ela própria não poderia existir tão facilmente: tanto a burocracia quanto as reclamações estereotipadas sobre ela são parte de um universo mais amplo que poderíamos chamar, simplesmente, de a ideologia e a prática da prestação de contas.

As convenções que presidem a conversa sobre a burocracia são muito parecidas com o hábito, igualmente convencional, de torcer o nariz para trocadilhos. Em ambos os casos, há um jogo sobre a discrepância entre propriedades formais ou presumidas (direitos precisamente definidos, no caso da burocracia, e correspondência exata entre palavras e significado, no caso dos trocadilhos) e a experiência atual (a violação da autonomia pessoal, na burocracia, e a ruptura da semântica ordinária, nos trocadilhos). Na prática corrente, as acusações contra a burocracia podem ser assaz injustas, e ouvintes talvez julguem os trocadilhos reveladores e engraçados. Mas um cômico desalento é esperado em ambos os casos, e também em ambos ele deve surgir livremente. A resposta não tem nada a ver com crença pessoal. Ela tem tudo a ver com convenção.

Isso é crucial para se entender a burocracia como um fenômeno social. O fato de que as pessoas nutram expectativas estereotipadas em relação à injustiça burocrática compensa o seu senso de fracasso pessoal: há segurança nos números, em renovar a confiança de que toda a gente sabe tudo sobre burocratas. Rejeitar o formalismo odioso da burocracia é, em si mesmo, um ato formal, convencional, que revela áreas de tensão entre normas oficiais e valores sociais mais localizados. Representações da maldade burocrática são reconfortantes porque, assim como os símbolos estudados pelos etnógrafos das sociedades de pequena escala, elas são coletivas.

Nem todos os encontros burocráticos são lúgubres; para alguns indivíduos de sorte, o sistema funciona sempre. Mas a sua boa fortuna levanta, então, um problema para a prática das relações sociais. Em culturas que valorizam o individualismo e o empreendedorismo, fracassos em conseguir o que se deseja sugerem uma deficiência moral, e demandam autojustificação. Nas sociedades industrializadas da Europa Ocidental e da América do Norte, não menos do que em cidades

remotas da Grécia ou da Itália, as pessoas julgam ser necessário dar satisfações sobre sua inabilidade em lidar de modo eficaz com a burocracia². Todo mundo, ao que parece, tem uma história burocrática de terror para contar, e poucos questionarão as convenções que essas histórias demandam. Os ouvintes sabem que, também eles, quererão em breve usar as mesmas imagens estereotipadas.

Os clientes não são os únicos a contar aquelas histórias. Também os burocratas frequentemente buscam meios de exonerar a própria culpa. “Passar adiante a batata quente”, algo que os clientes reconhecem como sintoma de uma suposta mentalidade burocrática, é, na realidade, parte do mesmo discurso da prestação de contas, da pessoalidade e da força superior. Enquanto os clientes insatisfeitos culpam os burocratas, estes culpam “o sistema”, as leis excessivamente complicadas, os seus superiores imediatos ou distantes, “o governo”. Ainda que as pessoas ajam frequentemente como se clientes e burocratas fossem duas classes separadas de seres humanos, apartados por alguma divisão maniqueísta entre o bem e o mal, o fato é que eles são comprovadamente participantes de uma luta simbólica comum, fazendo uso das mesmas armas, guiando-se pelas mesmas convenções. Os burocratas também são cidadãos; e, como observou um etnógrafo da gestão de políticas públicas, “o objetivo mais básico de qualquer burocrata ou burocracia não é a eficiência racional, mas a sobrevivência organizacional e individual” (BRITAN, 1981: 11)³. Se é verdade que alguns cientistas sociais (como GOFFMAN, 1959; HANDELMAN, 1976; SCHWARTSMAN, 1989) enfocaram os dispositivos práticos por meio dos quais clientes e burocratas negociam uns com os outros, por outro lado tem havido pouca discussão sobre o papel que as

2. Isso se aplica igualmente a culturas industrializadas e àquelas, notadamente na área do Mediterrâneo (PERISTIANY, 1965), que têm sido caracterizadas como agonísticas. A distância entre o “individualismo rude” e o “autointeresse agonístico” tem mais a ver com a decisão de se atribuir a qualidade em questão quer a um eu coletivo, quer a um outro exótico, do que com qualquer diferença fundamental de orientação moral. Pollis (1987: 590), sem embargo, argumentou que “o conceito de individualismo, tão central para a noção anglo-saxônica de direito, era inexistente na cultura grega tradicional”. Ela chega a sugerir não ser o “individualismo”, mas a posição que se ocupa numa rede de parentesco, quem “definía o eu”. Tal afirmação, embora correta, não deve obscurecer a falta de ajuste entre conceitos formais de individualismo e valores sociais informais dentro das sociedades “anglo-saxãs”. Para se evitar a reificação do “Ocidente”, um problema para o qual Pollis chama-nos corretamente a atenção em outro trecho do seu artigo, é crucial ter em mente a tendência dos intelectuais “ocidentais” de contrastar os seus próprios *modelos* políticos idealizados com as *práticas* “corruptas” de outras culturas – um tema que aparecerá com frequência mais abaixo. Sobre os vínculos conceituais entre o nacionalismo e as várias espécies do assim chamado individualismo, cf. esp. Bottomley e Lechte, 1990: 60; Handler, 1985: 210, 1988; Herzfeld, 1982a: 57-60.

3. A afirmação, apesar do seu tom de solidária praticidade, perpetua ainda as reprováveis implicações de se opor a racionalidade ao autointeresse, as quais observaremos em outros autores (tais como BANFIELD, 1958). Ela enfatiza também as táticas e interesses pessoais, sem explicar como ambos reproduzem e influenciam os valores culturais. Ainda assim, a abordagem de Britan é preferível ao determinismo cultural eurocêntrico que eu venho criticando, a não ser que a sua afirmação seja lida como um endosso igualmente determinista ao individualismo empreendedor.

convenções explicativas e, em especial, os ataques ao “sistema” desempenham em tais interações⁴. Eis o tema da teodiceia secular.

Explicando os males da burocracia

O conceito de teodiceia que eu uso aqui é derivado de Weber⁵. Weber estava interessado nas várias maneiras pelas quais os sistemas religiosos buscam explicar a persistência do mal em um mundo divinamente ordenado. Não é preciso determo-nos aqui em considerações sobre a sua comparação entre várias das principais tradições religiosas, mas vale a pena notar que ele associava a urgente necessidade da teodiceia à ideia de transcendência – a ideia de que um princípio moral, ou divindade, pode transcender as especificidades do tempo e do espaço. Em alguns sistemas religiosos, notadamente o cristianismo, isso pode assumir a forma da salvação. O equivalente secular da salvação é a ideia de uma comunidade patriótica e democrática, que não tolera suborno nem opressão.

O nacionalismo europeu parece-se com a religião porque ambos reivindicam um *status* transcendente. Isso pode parecer não se aplicar ao nacionalismo, cujo quadro de referência é um local histórico e geográfico específico. No entanto, todo nacionalismo reivindica a transcendência, em dois sentidos importantes. Primeiro, internamente, ele alega transcender diferenças locais e individuais, unindo todos os cidadãos numa mesma e unitária identidade. Segundo, as formas da maioria dos nacionalismos europeus (e de muitos outros) transcendem até mesmo os próprios interesses nacionais, pois considera-se que o princípio da identidade nacional sustenta e inspira os particulares da nação e do país. A alegação de Gellner (1986: 124) de que não há nada de particularmente interessante ou diferente em nacionalismos específicos é menos uma observação analítica do que uma expressão subreptícia da própria ideologia.

A teodiceia religiosa pergunta como, se há uma divindade verdadeiramente universal, pode existir o mal em tantos recantos e fendas da experiência cotidiana? Weber (1963: 138-139) associa a resposta a essa questão diretamente àquela da transcendência: “quanto mais o desenvolvimento [da religião] tende para a concepção de um deus unitário transcendente, que é universal, mais emerge o problema de como o poder extraordinário de tal deus pode ser reconciliado com a imperfeição do mundo que ele criou e governa”.

4. Talvez porque uma grande proporção dos estudos sobre burocracia tenham lidado com o Ocidente (porém, cf. RIGGS, 1962, para uma antiga exceção), eles parecem não ter sido nada simbólicos.

5. Tambiah (1990: 153) sugere brevemente um paralelo com a teodiceia religiosa. A análise de Obeyesekere (1968) da teodiceia mostra que ela existe na religião popular tanto quanto na canônica, uma possibilidade que Weber não desenvolveu. Na aplicação do modelo da burocracia e de sua crítica, podemos ver a operação da teodiceia nas explicações oficiais, que tendem a suprimir o protesto, e nas reações populares à ineficiência e venalidade da burocracia.

Não é por demais extravagante, eu sugiro, comparar esse problema àquele enfrentado pelos membros de muitos estados-nação modernos. Nos mais promissores primórdios de independência podem restar as sementes de uma horrenda tirania; nas leis promulgadas pelas mais benignas democracias oculta-se a possibilidade de repressão burocrática. Nem todo *risorgimenti* converte-se em fascismo, nem todas as filosofias do Iluminismo conduzem a administrações via campos de concentração; mas, mesmo nas mais liberais das democracias nacionais, a capacidade burocrática para a tirania mesquinha permanece um escândalo de percepção, se não mesmo um fato.

A explicação, argumentarei, está na confusão entre a forma expressiva e o sentido prático: símbolos de esperança podem sempre se tornar instrumentos de desespero. Weber, que claramente reconhecia esse problema, mostrava-se bastante ambivalente em relação à burocracia: necessária para garantir uma série de liberdades práticas, ela ameaçava tornar-se também uma rígida “jaula de ferro” (cf. MOUZELIS, 1968: 20-21).

Para as pessoas comuns, portanto, incluindo burocratas perplexos pela aparente inelutabilidade das forças que os compelem a negar o seu próprio juízo moral, algum tipo de explicação é necessário. As pessoas para as quais essas explicações são oferecidas não necessariamente creem nelas. Mas não é nem um pouco claro se o que está em jogo é a crença⁶.

Onde Weber postula a teodiceia como um modo de sustentar a crença frente à evidência de um mundo falho, eu sugiro, em vez disso, que a teodiceia secular serve ao menos a um objetivo mais pragmático. Ela provê as pessoas de meios sociais para lidar com o desapontamento. O fato de que os outros nem sempre questionem até mesmo as tentativas mais absurdas de se explicar o fracasso não prova que sejam crédulos. Pode, ao contrário, ser evidência de uma orientação assaz prática, que se recusa a solapar as convenções de autojustificação, porque virtualmente todo mundo, como eu notei acima, pode precisar recorrer a elas no decorrer da vida.

Isso nos ajuda a descartar o contraste frequentemente posto entre o “fatalismo” passivo dos povos orientais e a orientação ocidental para a ação – um primeiro passo para elucidar conceitualmente o próprio “Ocidente”. Weber (1976) sugere que o calvinismo, com a sua doutrina da predestinação, foi a pedra de toque crucial na passagem de uma orientação fatalista a uma orientação para a ação: o esforço no mundo material para confirmar o próprio estatuto de membro dos eleitos veio a substituir a aceitação mais contemplativa do destino, supostamente característica das religiões orientais e primitivas. A discussão

6. Cf. Needham, 1972 para objeções importantes à aplicação da “crença” como categoria analítica ao estudo da ação coletiva.

de Weber a respeito do papel dessa doutrina no Ocidente, portanto, não o impediu de excluir o Oriente da marcha rumo ao governo racional. Ele deixou claro, além do mais, que a autossatisfação nacionalista deita raízes na ideia de que os eleitos devem reconhecer a si próprios como predestinados à grandeza (WEBER, 1976: 166)⁷.

Tal modo de explicação é ainda muito popular em tentativas de comparar o Ocidente industrializado com outras partes do mundo. Ele informa, por exemplo, um recente relato sobre a persistência do patronato e da resignação frente a imposições oficiais entre as populações do Oriente Médio (PRESTHUS, 1973). Iremos notar, no entanto, que resignação é uma glosa pobre para a prática social em questão: a invocação do destino pode servir a fins altamente calculados. O cidadão de um Estado industrializado que reclama da má sorte ao lidar com um juiz intolerante ou com tributações não está, em absoluto, respondendo diferentemente de um turco ou grego que, havendo tentado de tudo, deve agora enfrentar o escárnio em casa, no trabalho ou na vizinhança, tentando minimizar o dano social⁸. Na análise de Weber, o uso da predestinação é efetivamente retrospectivo: uma vez que a pessoa tenha demonstrado sucesso em sua indústria (em ambos os sentidos da palavra), o seu destino celeste terá sido exposto aos olhos de todos. O caráter era parte do destino, a ser revelado no curso de eventos através dos quais se mantém continuamente a luta pelo sucesso. Como veremos, tais preocupações eminentemente práticas não são, de modo algum, prerrogativa exclusiva dos protestantes do norte da Europa.

Destarte, o que marca a condição de modernidade não é o impulso doutrinal, mas a centralização crescente e a escala. No entanto, os valores simbólicos ativados são, por vezes, notavelmente consistentes de um nível de integração social a outro. As raízes simbólicas da burocracia ocidental não devem ser buscadas, em primeira instância, nas formas oficiais da burocracia em si mesma, ainda que traços significativos possam ser descobertos aí. Elas subsistem acima de tudo nas reações populares à burocracia – nos modos pelos quais as pessoas comuns efetivamente gerenciam e conceitualizam as relações burocráticas.

7. Nos termos do próprio Weber: “é importante para a atitude íntima geral dos puritanos [...] que a crença em ser o povo escolhido por Deus tenha neles um grande renascimento. Mesmo o ameno Baxter agradecia a Deus por ter nascido na Inglaterra, e portanto na Igreja verdadeira, antes que em outro lugar”.

8. Segundo observa E.M. Marx (1962: 170) num comentário que reconhece o caráter estereotípico de argumentos tais como o de Presthus, “muito daquilo que parece desafiar a “engenharia” institucional sob os auspícios da assistência técnica prestada pelo Ocidente a países menos desenvolvidos também está presente no modelo burocrático ocidental”. Diamant (1962: 86), que cita elogiosamente o trabalho de Presthus sobre os turcos, sublinha, não obstante, que uma leitura proveitosa de Weber prescindiria de “uma polarização entre tipos de autoridade política (ou cultura política) dentro de um contínuo ocidental não ocidental”.

Há claramente diferenças na eficiência e no nível de integração da burocracia em diferentes países. Mas atribuir tais diferenças a variações no caráter nacional, ou, ainda mais genericamente, a um contraste entre tipos de personalidade oriental e ocidental, é simplesmente um fatalismo vicário à sua maneira – uma afirmação, nunca demonstrada, mas frequentemente assumida, de que “eles” não podem escapar dos condicionantes culturais e sociais no mesmo grau em que os “individualistas” seriam capazes de fazer no Ocidente. Presthus (1973: 54) retrata o Oriente Médio nestes termos: “*Inshalla*”, a crença de que a vontade de Deus determina o curso dos eventos humanos, fomenta uma atitude algo negativa frente à ajuda própria e a inovação”. A cultura, não menos que a biologia (e talvez implicitamente por causa dela), é vista como destino.

E, no entanto, a marca da diferenciação é, ela própria, parte da mesma lógica e simbolismo que, por exemplo, o dos supostamente atrasados camponeses das terras não industrializadas do Mediterrâneo. Estes podem, de fato, tratar o seu sucesso como consequência do caráter, dizendo que fulano está predestinado a ser um certo tipo de gente. Nesse sentido, a sua posição é notavelmente próxima àquela dos calvinistas de Weber. Também eles são empreendedores. O único contraste nítido está na escala muito maior na qual a ação coletiva é possível nos países industrializados. A ideia de que o destino inclui o caráter é elevada, no Estado-nação moderno, a um nível bem mais inclusivo, dando origem às sombrias predestinações do caráter e destino nacionais.

Na hipótese de que exista realmente uma atitude cultural no Oriente Médio do tipo descrita por Presthus, ela não é mais bem-tratada como resignação frente ao inevitável do que as noções calvinistas de predestinação. Assim como estas, ela é uma teodiceia, útil para explicar os próprios infortúnios ou o sucesso de um rival⁹. Se as atitudes médio-orientais exibem divergências genéricas em relação aos valores do norte da Europa pós-Reforma, estas devem ser vistas como consequência, antes que causa, de desigualdades internacionais. Tais contrastes culturais, tão moralizantes em suas implicações e tão facilmente evocados ao nível das entidades nacionais, observam-se igualmente em esferas mais locais, particularmente entre uma capital e suas províncias. Eles surgem da experiência real, e da consequente convicção de que, sendo pouco confiáveis as pessoas dotadas de autoridade, deve-se buscar bases mais íntimas de confiança. Se o Estado provou-se incapaz de modelar um universo nacional perfeito, as pessoas têm

9. Empreendedorismo, uma virtude no Ocidente protestante, torna-se mera cobiça e descaminho quando percebido em exóticos outros. Dado que opera frequentemente numa escala social menor que o industrialismo ocidental, sobretudo, ele presta-se aos preconceitos ocidentais a respeito do comportamento egoísta dos “nativos”. Certamente, a escala de operações é uma condição daquilo que reconhecemos como modernidade: daí a visão de Anderson (1985) sobre uma extensão das relações pessoa a pessoa por meio da “imaginação” de uma comunidade maior. Mas a lógica prática do capitalista-calvinista e das versões aldeãs do destino é a mesma.

motivos para buscar explicações autoabsolutórias para o seu próprio fracasso em lidar com a má administração burocrática.

O conceito de teodiceia secular é parte de um argumento maior, no qual eu proponho tratar a burocracia do Estado-nação como diretamente análoga ao sistema ritual de uma religião. Ambos são fundados no princípio da identidade: os eleitos como uma comunidade exclusiva, cujos pecados individuais dos membros não podem solapar a perfeição última do ideal partilhado por todos. Ambos postulam uma identificação direta entre a comunidade de fiéis e a unidade daquele ideal. Eis o que Weber (1963: 50) quer dizer ao sugerir que “a grande conquista de Moisés foi achar uma solução de compromisso para... conflitos de classe... e organizar a confederação israelita mediante um deus integralmente nacional”. Podemos observar a contínua reafirmação da identidade transcendente como um efeito de algum afazer burocrático. O afazer, ele próprio, é altamente ritualístico: formas, símbolos, textos, sanções, medidas. Se alguns burocratas falham em realizar o seu trabalho sábia ou justamente, isso não invalida o sentido desses acessórios formais, embora possa reduzir a autoridade de determinados funcionários – o que certamente requer uma teodiceia abrangente. Assim como o anticlericalismo coexiste frequentemente com uma profunda religiosidade (HERZFIELD, 1985: 242-247), aqueles gregos (p. ex.) cuja experiência da burocracia os leva a exclamar, “não temos Estado (*alhen ekhoume kratos*)!”¹⁰, estão, assim, afirmando precisamente o seu desejo por tal fonte de justiça em suas vidas¹⁰.

Simbolismo e o Estado

Muita coisa tem sido escrita por antropólogos a respeito dos aspectos simbólicos do Estado-nação moderno (p. ex., BINNS, 1979-1980; COHEN, 1974; GAJEK, 1990; HANDLER, 1985; KLIGMAN, 1981; LINKE, 1985, 1986; LÖFGREN, 1989), e eu não reivindico qualquer originalidade ao enfatizar os aspectos simbólicos do poder do governo. Tais escritos têm sido valiosos em mostrar que símbolos podem ser manipulados emocionalmente por razões políticas. O perigo dessa abordagem, que deriva da separação de Durkheim entre sagrado e profano, é não raro tratar tal distinção em termos altamente literais ou, poder-se-ia dizer, eclesiásticos. Como nota Douglas (1986: 97), tal é um desenvolvimento infrutífero, porque desconsidera os modos pelos quais símbolos fortemente carregados permeiam áreas não obviamente políticas da experiência cotidiana – intromissões sacralizadas no espaço social profano.

Símbolos discretos, no entanto, são frequentemente os mais potentes de todos. As suas conexões com ideias adquiridas sobre o eu e o corpo, família e

10. Alhures, eu discuto esse uso no contexto da conservação histórica e seu gerenciamento burocrático numa cidade de Creta (HERZFIELD, 1991).

adversários, fornecem-lhes um potencial incomum para a manipulação. Parecem óbvios e naturais. Quando elaborados a partir da natureza física, eles exemplificam o que Douglas (1970), enfatizando a sua força sub-reptícia, chamou de “símbolos naturais”. Estes incluem raça, sangue e parentesco. Para o bem ou para o mal, tais ideias serviram bem a ideologias estatais. Weber (1963: 90) mostrou que as burocracias toleraram e até mesmo exploraram a religião popular a fim de induzir coesão e obediência. O simbolismo social da família e dos grupos locais, e especialmente a deveras sacralizada retórica do sangue, tem uma utilidade similar.

Nos primeiros capítulos, eu fornecerei mais detalhes sobre as formas específicas dos símbolos que o nacionalismo compartilha com sociedades ao nível local. A mais difundida dessas formas é a imagética do sangue como substância ou essência comum a conferir uma mesma identidade. Como todos os símbolos, esse complexo pode assumir uma ampla variedade de significados, alguns dos quais podendo divergir radicalmente entre si. Com efeito, a ambiguidade simbólica é central no meu argumento. Porque alguns símbolos provaram ser extremamente duráveis, assume-se frequentemente que o seu sentido é constante. Nada mais distante da verdade. Enquanto o sangue pode ser a base da diferenciação em geral, por exemplo, a questão de quem ele inclui e exclui é a mais importante aqui. Certamente faz uma grande diferença se alguém comenta, em referência a um parente por afinidade, que este “não é um parente de sangue”, sobre um inimigo do Estado, que “devemos derramar o seu sangue para vingar o nosso”, e a respeito de uma minoria étnica, que “não devemos misturar o nosso sangue ao deles”. Estes são níveis amplamente distintos. Ainda que no mesmo nível, entretanto, o símbolo do sangue pode ser usado tanto para incluir quanto para excluir. Trata-se de ferramenta com extraordinária influência e poder.

O sangue é a metáfora-chave em representações do parentesco na Europa e alhures. Adam Kuper (1988) brindou-nos recentemente com um relato arguto ao surgimento, no século XIX, de uma distinção “ilusória” entre sociedades primitivas baseadas no sangue e no parentesco e sociedades modernas baseadas no contrato. Tal ideia persiste na eterna divisão entre a anarquia tribal e a racionalidade burocrática. O que é tão extraordinário aqui é que a metáfora do sangue-parentesco claramente alastra a retórica do Estado ainda quando este nega a sua relevância. Enquanto a Modernidade é amplamente definida pelo compromisso com a administração racional e imunidade aos interesses familiares, a retórica do Estado é fragrante em metáforas de parentesco. Aqueles que atendem a interesses familiares às custas de interesses maiores e comunitários são tratados como culpados do equivalente político do incesto.

Há, é claro, boas razões práticas para o desejo de erradicar favoritismos de toda espécie. O meu objetivo aqui não é fazer pouco das intenções ou da racionalidade subjacentes a tais impulsos. O perigo para as instituições democráticas não

repousa, sugiro eu, nas críticas a processos políticos ou cívicos, que são, afinal de contas, objeto de proteção por parte daquelas instituições. A mesma meta, entretanto, pode ser seriamente subvertida se perdemos de vista a base metafórica de boa parte da racionalidade burocrática. Os símbolos familiares e corporais do nacionalismo não são metáforas simplesmente. São poderosos ímãs emotivos, podendo ser, como são, mobilizados por funcionários públicos e cidadãos caprichosos. Nas mãos de regimes totalitários, podem se tornar instrumentos de persuasão em massa. A despeito de todo o gigantesco esforço intelectual despendido na criação de um “outro” primitivo, o eu coletivo burocrático está sujeito à mesma linguagem e imagética convencionalmente atribuídas a esse outro. Um senso de paradoxo emerge das pias objeções ao alegado “familismo amoral” dos camponeses mediterrâneos ou latino-americanos, objeções frequentemente avançadas por seus próprios governos, quando a retórica oficial continua fazendo da família o núcleo moral do laço afetivo entre o cidadão e o Estado.

Isso não significa dizer que tal retórica indica má-fé. Ao contrário, ela é presumivelmente baseada no pressuposto de que a família provê um modelo facilmente compreensível para a lealdade e a responsabilidade coletiva que os cidadãos devem nutrir em face ao Estado. Assim como uma rixa interna pode afetar uma família ao ponto da dissolução, também a guerra civil pode surgir de várias formas de faccionalismo político e subverter as mais generosas intenções de funcionários públicos em todos os níveis. Mas a retórica do parentesco, que pode fornecer uma sólida base para a solidariedade cotidiana quando aplicada por funcionários imparciais, pode também servir a objetivos mais sinistros – sinistros, porque consistem nos interesses especiais que pretendem negar. A retórica do “bem comum” nem sempre serve ao bem comum.

É um dos objetivos deste livro mostrar como e por que isso ocorre. A minha intenção não é estigmatizar a oficialidade em geral, ou investigar as razões psicológicas daqueles nos quais reconhecemos o pior da repressão burocrática. Em vez disso, pretendo questionar como é possível que tais pessoas inflijam tão vasto dano. Argumentarei que elas se baseiam em recursos comuns ao simbolismo dos estados-nação ocidentais e àquele, há muito estabelecido, das formas cotidianas de exclusão social, cultural e racial. Toda forma simbólica, retirada de seu contexto original e dotada de novos significados por decreto oficial, pode facilmente recair em algo próximo à sua significação prévia. Ela também possibilita aos membros do público um meio de conceitualizar os seus próprios desapontamentos e humilhações, e um argumento que, sob certas circunstâncias, pode levá-los a aceitar a humilhação de terceiros – a produção social da indiferença.

No capítulo de abertura, eu argumento que se deve tratar o mundo do Ocidente burocrático dentro da mesma moldura mediante a qual os antropólogos tradicionalmente estudam sociedades de pequena escala. Mary Douglas, a cujo

vasto estudo sobre classificação e simbolismo este livro deve muito, argumentou de maneira convincente contra a sobrevalorização da importância da escala e da complexidade sociocultural ao se determinar as relações entre instituições e o modo como as pessoas pensam (DOUGLAS, 1986: 21-30). O seu argumento ataca a falsa dicotomia entre modos primitivos e modernos de organização social¹¹, e sugere que a maior parte dos antropólogos hoje rejeitaria o estereótipo de uma sociedade tribal presa eternamente a uma tradição imutável.

Ao argumento de Douglas, no entanto, eu acrescentaria uma outra dimensão: aquela da relação histórica entre as sociedades industriais modernas e as sociedades locais que elas tiveram de incorporar de modo a constituir a si próprias como estados-nação. Nesse longo processo de transformação, certas formas simbólicas foram levadas adiante. Enquanto os seus significados frequentemente mudaram, em muitos casos eles permaneceram extremamente voláteis, sujeitos tanto a manipulações quanto a prevaricações. Douglas trata da base social da identidade, um tema ao qual deveremos voltar no capítulo 3, sob a rubrica “iconicidade”, sem reparar no deslize semântico que permitiu a aparentes continuidades na forma simbólica ocultar mudanças ideológicas potencialmente perturbadoras. Sociedades antigas e modernas, ou Estados nacionais e comunidades locais, podem partilhar símbolos específicos, mas o seu significado fica obscurecido se não consideramos os seus contextos de uso ou os processos históricos de transformação que os amalgamam.

No capítulo 2, eu tento uma delineação mais abrangente da indiferença e sua relação com sistemas de classificação. Visando a esse objetivo, eu examino três estudos cujo foco é a mudança. O primeiro, um relato etnográfico de uma aldeia de pescadores portugueses, oferece o tipo de visão evolucionista sobre violações da Modernidade que Douglas rejeita tão acertadamente, embora o autor baseie-se no trabalho dela para mostrar conexões entre o simbolismo de uma ordem social pré-burocrática e o novo modo de fazer as coisas. Uma contradição similar aparece no segundo estudo, uma etnografia sobre trabalhadoras rurais no norte da Itália, uma vez que o autor segue a pessimista narrativa de Weber sobre o “desencantamento” do mundo moderno – um conceito sociológico comum nos primeiros anos do século XX (cf. NISBET, 1973). No estudo sobre os italianos, no entanto, nuançadas análises históricas permitem-nos enxergar a fonte das continuidades: estas não são apenas formais, nem tampouco indicativas de uma crescente complexidade conceitual, mas emergem de mudanças na distribuição do poder local e dos efeitos de forças externas. Finalmente, volto-me para uma análise comparativa muito recente do nacionalismo e da exclusão em Sri Lanka e na Austrália. Tal estu-

11. Com efeito, Douglas descartou posteriormente a distinção durkheimiana entre solidariedade mecânica e orgânica como imaterial àquilo que ela vê como a principal contribuição de Durkheim à análise das bases sociais da cognição.

do, também sobre transformações, serve para voltar a nossa atenção para o fato de que qualquer ideologia, não importa o quão consistente a sua expressão formal, pode produzir aplicações e interpretações radicalmente divergentes.

Isso é crucialmente importante, e é elaborado mais detidamente nos capítulos 3 e 4. O capítulo 3 examina as propriedades formais dos estereótipos, tanto aqueles normalmente veiculados a respeito de burocratas (as convenções do desdém) quanto os que aparecem para guiar as próprias ações dos burocratas. Em ambos os casos, achamo-nos examinando o uso de imagens convencionais para o que, frequentemente, acabam sendo tudo, menos metas imparciais. Os capítulos 3 e 4 examinam o papel de indivíduos e grupos no emprego de símbolos aparentemente transparentes, mas investidos de diferentes significados, alguns dos quais derivados de contextos mais velhos ou locais do que aqueles em vigor. No capítulo 3, o foco recai explicitamente sobre os estereótipos; no capítulo 4, sobre as formas de linguagem em geral.

Esses capítulos levantam questões sobre atribuição. Se as pessoas podem alterar os sentidos de formas institucionalizadas, quem é responsável por elas? Alternativamente, que instrumentos podem os funcionários públicos usar para escapar das amarras da atribuição? E como os seus clientes lidam com um mundo em que funcionários podem se esquivar tão facilmente de suas responsabilidades? Tais conjuntos de estratégias são mutuamente complementares, e pertencem a uma ordem simbólica compartilhada. Retornamos aqui à questão da teodiceia. Mais ainda, descobriremos que a dependência dos funcionários em face de um simbolismo derivado de interesses ao nível local permite-lhes – de acordo com as circunstâncias – que se desviem das interpretações da lei por eles herdadas. Não é apenas o Estado quem determina os limites do aceitável.

O capítulo 5 é uma demonstração etnográfica daqueles pontos, particularmente do papel da teodiceia secular. Os argumentos teóricos sobre o modo de funcionamento das burocracias nacionais não prestaram suficiente atenção ao solo comum sobre o qual repousam as práticas burocráticas e as atitudes populares. No entanto, está claro que, na ausência de tal solo comum, os burocratas não sentiriam necessidade de justificar as suas ações, e os cidadãos tampouco teriam qualquer esperança de revertê-las. Olhando atentamente para um conjunto particular de atitudes populares, portanto, eu pretendo dizer algo de natureza mais geral sobre a relação entre a teodiceia secular e a ideologia oficial. Se há razões especiais para examinar o caso da Grécia moderna em particular, os dados apresentados no capítulo 5 sugerem a possibilidade de dados comparáveis alhures – dados que nos ajudariam a explorar mais a fundo a dependência mútua que descobrimos entre estruturas institucionais e estratégias individuais. Finalmente, no último capítulo, eu ofereço algumas sugestões sobre até onde pode nos levar tal exercício comparativo.

Eu não pretendo que a antropologia possa ou deva suplantar os *insights* de outras disciplinas sobre a prática burocrática, nem espero, a partir do ponto de vista aqui esboçado, fornecer uma análise exaustiva do processo burocrático. Sugiro, todavia, que a sensibilidade antropológica ao contexto imediato – a etnografia – ajuda a mudar o foco de perspectivas já determinadas, em algum grau, pelas estruturas institucionais que elas pretendem examinar¹². Escolhi chamar o meu objeto de burocracia “ocidental” em parte por um galhofeiro senso de ironia: não está nada claro o que é “o Ocidente”, ainda que a sua existência e a sua associação com a racionalidade burocrática sejam frequentemente presumidas. Tornando central essa identidade problemática, eu busco o tipo de incômodo produtivo que caracteriza a antropologia mediante contínuos realinhamentos da comparação cultural e social. Esta é uma abordagem que oferece uma perspectiva sobre como as pessoas lidam com as forças que tentam controlar quem elas são.

12. Bruce Kapferer sugeriu-me que a maior parte das análises sobre burocracia tem, até aqui, estado presa a pressupostos ocidentais concernentes à separação entre pessoa e ação, uma postura que ele sugere poder ser proveitosamente contrastada com conceitos indianos. Isso reforça o meu ponto anterior sobre o papel das visões racionalistas em determinar a percepção atual da burocracia e o foco privilegiado sobre a organização burocrática em detrimento do enquadramento simbólico.