


A BUROCRACIA NA SOCIOLOGIA DA DOMINAÇÃO DE MAX WEBER: CONTRIBUIÇÕES À PESQUISA EDUCACIONAL

THE BUREAUCRACY IN THE MAX WEBER'S SOCIOLOGY OF DOMINATION: CONTRIBUTIONS TO EDUCATIONAL RESEARCH

Fernando Henrique **PROTETTI**

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Campus São Paulo,
Departamento de Humanidades, São Paulo, Brasil
protetti@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0954-5512>

A lista completa com informações dos autores está no final do artigo ●

RESUMO

Dentre a diversidade de temas abordados pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) no livro *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, encontramos a sistematização de estudos sobre a "Sociologia da Dominação". Com base nesses estudos, delineamos nesse artigo os fundamentos, as particularidades e as implicações da burocracia na esfera administrativa, enquanto tipo ideal, na Sociologia da Dominação de Max Weber, com a finalidade de explicitar as contribuições desse conceito à pesquisa educacional. Para isso, primeiramente, realizamos uma incursão teórica ao contexto histórico e teórico-metodológico da Sociologia da Dominação de Weber para apreender o conceito de burocracia. Num segundo momento, problematizamos as formulações de Weber sobre a burocracia, a fim de explicitar as características da administração burocrática. Posteriormente, indicamos as possíveis contribuições teórico-metodológicas do conceito de burocracia à pesquisa educacional. Por fim, a título conclusivo do artigo, salientamos a importância da apropriação da teoria social crítica de Max Weber para a análise de temas atuais da educação brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Max Weber. Sociologia da Dominação. Burocracia. Pesquisa educacional.

ABSTRACT

Within the diversity of subjects addressed by the German sociologist Max Weber (1864-1920) in the book *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, we find the systematization of studies on the "Sociology of Domination". Based on these studies, we have outlined in this article the foundations, particularities and implications of bureaucracy in the administrative sphere, as an ideal type, in Max Weber's Sociology of Domination, in order to explain the contributions of this concept to educational research. For that, first, we make a theoretical incursion into the historical and theoretical-methodological context of Weber's Sociology of Domination to understand the concept of bureaucracy. In a second step, we problematize Weber's formulations about bureaucracy to explain the characteristics of bureaucratic administration. Posteriorly, we indicate the possible theoretical and methodological contributions of the concept of bureaucracy to educational research. Lastly, in conclusion, we emphasize the importance of the appropriation of Max Weber's critical social theory for the analysis of current issues in Brazilian education.

KEYWORDS: Max Weber. Sociology of Domination. Bureaucracy. Educational research.

1 INTRODUÇÃO

Dentre a diversidade de temas tratados pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920) no livro *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* encontramos a sistematização de estudos por ele denominado como “Sociologia da Dominação”. Ao investigar a origem das estruturas e do funcionamento da dominação em diferentes sociedades, Weber (1999, p. 233) afirma que a burocracia representou um efeito tardiamente produzido pelo desenvolvimento social, pois “quanto mais retrocedemos no processo de desenvolvimento, tanto mais típico é para as formas de dominação a ausência de burocracia e do funcionalismo, em geral”. Weber (1999, p. 233, *itálicos do autor*¹) admitia que o surgimento e o desenvolvimento da burocracia “tiveram por toda parte efeito “revolucionário” naquele mesmo sentido especial (...) que caracteriza o avanço do *racionalismo*, em geral, em todas as áreas”.

Considerando a importância do conceito de burocracia para a análise das práticas sociais em diferentes instituições sociais, indagamos se, por exemplo, as atividades-fim das universidades, isto é, as atividades de ensino, pesquisa e extensão, estariam ou não sujeitas à burocracia ou ao “irresistível” processo de burocratização. A fim de respondermos essa questão, pedimos licença ao leitor para destacarmos um caso fictício, no entanto, muito próximo da realidade concreta, de uma das atividades-fim das universidades realizada cotidianamente nessa instituição social, a pesquisa científica.

O Gênesis: *Idem, Ibidem*

No princípio, Deus criou o céu e a terra. Foi no tempo de Sua iniciação científica, e devo dizer que o pré-projeto já parecia fadado ao fracasso. Como assim, “haja luz”? Francamente, laweh. Onde fica a metodologia? O referencial teórico? E a amostra de controle? Se não citar Antonio Severino, sinto muito - não me interessa se Você é o criador da ABNT.

Era evidente que o Senhor, a despeito de ser aquele que é, não havia lido a bibliografia obrigatória (GAUTAMA, 563 d.C.; VISHNU, 1254 a.C.; ALLAH, 570 d.C.; OLORUM, 1845 d.C.; e DARWIN, 1859). Se o tivesse feito, saberia que isso tudo já foi experimentado e devidamente descartado nos melhores círculos acadêmicos. Tomemos como exemplo o cronograma de trabalho, de risíveis sete dias - no último Ele ainda queria descansar às custas da Fapesp. No plano de marketing pessoal, chegou a

¹ Mantivemos no decorrer do texto os *itálicos* conforme a escrita original de Weber, mas sem indicá-los, com a finalidade de tornar a leitura do texto mais agradável.



declarar à imprensa que, ao apreciar sua obra, “viu que era bom”, ignorando assim toda e qualquer noção de objetividade inerente ao ofício. A verdade é que o Universo foi apenas um mal-entendido no formulário de concessão de bolsas de pesquisa desta instituição. Deus, que é obviamente um iniciante, achou que precisava de toda essa parafernália planetária para criar um “universo significativo de amostragem”. E deu no que deu. Hoje ele tem claras dificuldades para manejar seus experimentos com um bilhão de chineses, sobretudo quando se trata de testes duplo-cegos - fica difícil driblar a onisciência.

No segundo dia, o Todo-Poderoso disse: “Que a terra verdeje de verdura”, e foi muito engraçado. No terceiro dia, fez os dois luzeiros maiores: o grande luzeiro como poder do dia e o pequeno luzeiro como poder da noite. Na quinta-feira, ferveu a água de seres vivos e aproveitou para passar um café. Dali a pouco foi a vez de moldar os animais terrestres (ref. hipopótamo). No sexto dia, o que era pra ser uma pesquisa inútil, porém inofensiva, tornou-se um pesadelo para as agências governamentais que a financiavam. Deus criou o homem à sua imagem e, não contente, removeu uma costela do ser mencionado e a mergulhou, só por diversão, num amontoado de lama - exatamente como fez aquele sujeito com a orelha no lombo do rato. Então soprou. Sabe-se lá por que, o experimento deu certo: dali saiu uma mulher, instruída para ser fecunda, multiplicar-se e subjugar os outros animais que rastejam sobre a terra.

A seguir, passou a redigir o relatório de sua monografia, que começava assim porque Deus é prolixo: “Adotaremos o método intrínseco, estético e hermenêutico em sentido restrito (existencial-ontológico) e em sentido amplo (de interpretação inespecífica), partindo da exegese textual para a conclusão sobre o todo do Universo, método que se ajudará com o retórico- estilístico e o comparativista, todos se relacionando com o psicológico, o social e o histórico-cultural”. Percebam a utilização do plural majestático, que nesse caso é plenamente adequada. Além disso, vê-se que o Magnânimo estava confuso em todos os sentidos (tanto ontológicos quanto sintáticos). Há limites para a onipotência, e eles são as normas regulamentares para a apresentação de monografias.

Em todo caso, a hipótese inicial do Alfa/Ômega era simples: “Não vai dar certo”, escreveu, citando AVICENA, 1033 (que tentou transformar pão em ouro), e os partidários da busca pelo moto-perpétuo. A título de curiosidade, o Criador inseriu uma variante maléfica na redoma de testes: a serpente. O resultado dessa empreitada empírica pode ser resumido na seguinte resposta, transcrita pelo próprio Velho a partir de uma entrevista qualitativa com foco em história oral: “Não sei onde está Abel. Acaso sou guarda de meu irmão?”.

Abandonou-se, com isso, toda e qualquer metodologia razoável. Resignado, Ele decidiu radicalizar em nome da ciência. Ora, apesar do que dizem, o Deus do Velho Testamento não é vingativo; é apenas um camarada curioso e interessado em estripulias empíricas. Planejou o dilúvio, por exemplo, para ver no que dava. Mandou um sujeito matar o próprio filho num teste de psicologia comportamental. Inventou um experimento quantitativo com nuvens de gafanhotos e mais meia dúzia de pragas que assustaram o faraó a valer. Enfim, fez o que bem queria, movido pela sede de saber.

Uma de suas maiores cobaias foi Jó, um mero aluno da graduação que sempre fora íntegro e reto, temia a Ele e se afastava do mal. O teste



começou como um estudo sério, mas logo descambou para uma aposta inconsequente entre o Longânimo e um certo pesquisador diabólico. Visto que a vida de Jó era perfeita, o tal pesquisador disse ao Senhor que assim era fácil ter um assistente, e duvidou que Jó continuasse fiel caso caísse em desgraça. Seguro de sua popularidade, Deus deu carta branca ao rival para fazer o que quisesse com o pobre rapaz, que, aliás, nada tinha a ver com isso - leu toda a bibliografia optativa, cursou as aulas de estatística, sabia redigir os formulários etc. Aquilo não era justo. Pois o Tinhoso matou-lhe todos os bois, os servos, os camelos e os filhos, provocou um incêndio, cravou-o de feridas e ficou esperando. Jó hesitou, mas no final se manteve leal ao mestre, que aproveitou a ocasião para pedir-lhe um fichamento.

A história não seria tão trágica se Deus fosse uma entidade menos avoada. Enquanto escrevia a monografia propriamente dita, deixou seus objetos de pesquisa fugirem do controle. Em poucos milênios, enquanto Ele estava distraído, um camarada atacou o outro com um atum congelado, uma velhinha decidiu viver com onze cisnes em seu apartamento de 25 metros quadrados, uma universidade criou a disciplina “História do Cocô” e um glutão tentou comer o próprio peso em pipocas. Quando Deus terminou de escrever o Abstract, por fim, ergueu sua Santa cabeça e viu que estava tudo fora dos eixos. Havia demorado muitas eras para entender os padrões de citação bibliográfica relativos a verbetes de enciclopédia - também tinha certa dificuldade em ordenar alfabeticamente os autores SCHWARCZ, SCHARZ e SCHNITZLER. Lá embaixo, o caos reinava, livre de qualquer tentativa de controle científico.

Foi quando Ele teve uma grande ideia que lhe garantiu o ingresso no Doutorado e salvou (literalmente) a humanidade. Rascunhou o último capítulo de sua tese, intitulado: “O Apocalipse”, ou “A vindima das nações”. O objetivo era dar prosseguimento aos estudos de PESTE, 666; FOME, 2012; GUERRA, 2012; e MAGOG et al., 2082, pondo fim ao ciclo experimental sem, no entanto, cair no pessimismo. Aparentemente orientado pelo pesquisador citado na história acima (BESTA, 2012), ele redigiu: “Ficarão de fora [do céu] os cães, os mágicos, os impudicos, os homicidas, os idólatras e todos os que amam ou praticam a mentira”.

Foi assim que, com cavalos, trombetas e a danação eterna dos pobres mágicos, Deus fechou em grande estilo sua pesquisa “Criação do Mundo - Aspectos Pitorescos da Trajetória do Ser Humano sob a Ótica do Senhor de Todos os Exércitos”. Ganhou um glorioso dez - glorioso mesmo. (BARBARA, 2010, p. 96-97).

Ainda que de caráter fictício, o caso acima sugere que admitindo a existência de Deus e de Sua participação nas atividades universitárias, dentre elas, na pesquisa científica, até mesmo Ele estaria sujeito aos trâmites, aos critérios, às normas e aos regulamentos estabelecidos pelas agências estatais de avaliação (regulação e controle) e financiamento da produção acadêmico-científica. Ou seja, as atividades-fim das universidades estão atravessadas, em maior ou menor grau, pela burocracia, pois,



conforme sugere Weber (1999, p. 213), “a burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio*²”.

Tendo em vista os aspectos acima arrolados, nesse artigo objetivamos delinear os fundamentos, as particularidades e as implicações da burocracia na esfera administrativa, enquanto tipo ideal, na Sociologia da Dominação de Max Weber, com a finalidade de explicitar as contribuições desse conceito à pesquisa educacional.

Para isso, organizamos nossa argumentação nesse artigo em quatro momentos distintos, porém inter-relacionados entre si. Primeiramente, realizaremos uma incursão teórica ao contexto histórico e teórico-metodológico da Sociologia da Dominação de Weber para apreender o conceito de burocracia. Num segundo momento, problematizaremos as formulações de Weber sobre a burocracia, com a finalidade de explicitar as características da administração burocrática. Posteriormente, indicaremos as possíveis contribuições teórico-metodológicas do conceito de burocracia à pesquisa educacional. Por fim, a título conclusivo do artigo, salientamos a importância da apropriação da teoria social crítica de Weber para a análise de temas atuais da educação brasileira.

2 A SOCIOLOGIA DA DOMINAÇÃO DE MAX WEBER

Para estudarmos um autor clássico nas Ciências Sociais, tal como Weber, devemos, inicialmente, adotar alguma cautela inicial. Isto porque, somente poderemos compreender a profundidade de suas teorizações se consideramos o contexto histórico específico no qual essas foram produzidas.

Max Weber viveu na Alemanha entre os anos de 1864-1920. Produziu sua obra no período entre o final do processo de unificação alemã, liderada pelo primeiro-ministro prussiano Otto von Bismarck, e os anos subsequentes ao final da Primeira Guerra Mundial, período de decisiva importância política para a Alemanha.

A unificação alemã dirigida por Bismarck, estadista forte denominado “chanceler de ferro”, foi consolidada a partir da vitória na guerra franco-prussiana (1870-1871). Com a obtenção da região de Alsácia e Lorena e de uma indenização de 5 bilhões de francos pagos pela derrotada França, a Alemanha iniciava então uma política externa agressiva,

² Do latim, “sem ira nem paixão”.



tendo por base um conjunto complexo de alianças. Primeiro, com a Rússia e a Áustria, e, posteriormente, com essa última e a Itália, formando, nesse caso, a Tríplice Aliança. Internamente, Bismarck foi responsável por reformas administrativa e econômica do país (criação de moeda comum, banco central, código civil e comercial etc.), que, conjugada com a política externa e os desentendimentos com o Kaiser Guilherme II, levaram-no a demissão do cargo.

A Alemanha é palco de uma situação interna na qual a hegemonia do Estado sobre a sociedade civil é incontestável. A situação econômica é de instabilidade, e a social e política, de crise e fraqueza. A elite burocrática estatal é forte, na medida em que a burguesia e o proletariado não conseguem se impor nem juntos, nem isoladamente. O Parlamento não tinha qualquer poder efetivo sobre a burocracia, o que equivale a dizer que esta absolutamente não era controlada de forma adequada aos padrões de uma democracia liberal. (PRESTES MOTTA, 1979, p. 21)

Na esfera econômica, a Alemanha incorpora-se tardiamente à corrida imperialista e ao capitalismo concorrencial devido ao atraso de sua unificação política. Não consegue, portanto, que os seus produtos industrializados adquirissem uma posição competitiva no mercado internacional face à emergência da Tríplice Entente.

No plano social, o país encontrava-se dividido por uma classe média que não obtinha vantagens numa economia dominada por cartéis e trustes, pelos *Junkers*, que temiam os perigos do exterior, e pelo proletariado, que se organizava em torno do Partido Social Democrata e dos sindicatos. Se, por um lado, a pequena burguesia alemã receava as reivindicações trabalhistas, por outro, o Parlamento não conseguia exercer o seu efetivo poder como representante real do povo.

Neste contexto, Weber estuda a burocracia, e sua erudição o leva à elaboração de uma sociologia, nem positivista nem marxista, onde a teorização sobre a dominação constitui elemento central. A obra monumental de Weber não recusa as determinações históricas. Ao contrário, as instituições administrativas são estudadas em épocas muito diversas, e o estudo da racionalidade burocrática, que lhe é contemporânea, é paralelo à racionalidade capitalista. Na Alemanha, onde Weber produz teoricamente, ele é um profeta desarmado. Percebe o poder da burocracia e percebe o seu perigo. No plano político, propugna seu controle pelo Parlamento. (PRESTES MOTTA, 1979, p. 22)

Enquanto “profeta desarmado” de seu tempo, Weber identifica o surgimento da burocracia na estrutura administrativa do Estado alemão criado por Bismarck, sobretudo, enquanto forma de administração a serviço da dominação. Quanto a isso, Cohn (1999, p. 12) sugere que a característica crítica da sociologia de Weber provém do fato de que “ele



sempre escreve contra alguém ou alguma coisa do seu tempo”. No entanto, isso não significou que Weber se aprisionasse às determinações históricas de seu tempo e professasse como um demagogo. O conceito de burocracia, como outros por ele edificados, foi concebido cientificamente, por intermédio do recurso metodológico do “tipo ideal”. Como um instrumento de auxílio à orientação do pesquisador mediante a infinidade de fenômenos observáveis na vida social, o tipo ideal serve como

(...) pressuposto de que a realidade social só pode ser conhecida quando aqueles traços seus que interessam intensamente são (...) metodicamente exagerados, para em seguida se poderem formular com clareza as questões relevantes sobre as relações entre os fenômenos observados (COHN, 1999, p. 8).

Segundo Tragtenberg (2011, p. 456, *itálicos do autor*), “o tipo ideal, em lugar do *geral*, retém o que é *individual*, o que é *único*”, pois estabelece, posteriormente a sua construção, o confronto entre ele, o tipo ideal, e a realidade objetiva, na procura da validação científica.

O verdadeiro papel do ideal tipo é, pois, ser um fator de inteligibilidade, nos dois planos da pesquisa e da exposição. (...). A construção ideal típica permite formar julgamentos de imputação causal, não pelo fato de reivindicar a qualidade de uma hipótese, mas sim porque guia a elaboração das hipóteses, com base numa imaginação nutrida da experiência e disciplinada por um método rigoroso. Aí está o ponto essencial. (...). O ideal tipo serve por assim dizer de instrumento de medida. (...).

A irrealidade do ideal tipo lhe dá a significação de um conceito limitado, que permite medir o desenvolvimento real e esclarecer a vida empírica a seus elementos mais importantes. (FREUND, 1970, p. 55-56)

Até agora observamos que, além do condicionamento histórico anteriormente enunciado, o conceito de burocracia elaborado por Weber é permeado também por outra especificidade: trata-se de um constructo teórico-metodológico com características que não se ajustam inteiramente à realidade empírica.

Com base nessas considerações, devemos evidenciar um dado importante para a apreensão do conceito de burocracia, a saber, o cuidado teórico necessário para se evitar maus resultados quanto a sua interpretação. A dimensão histórica não se encontra desvinculada da elaboração teórica, e este conceito, elaborado por Weber, enquanto tipo ideal, inexistente na realidade. É neste sentido que Prestes Motta (1979) critica a forma pela qual a teoria administrativa da primeira metade do século XX, representada por Merton,



Selznick, Crozier, dentre outros autores, interpretou incorretamente, pelo viés funcionalista, o conceito de burocracia de Weber.

(...) a teorização de Weber foi por demais empobrecida pela reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa. Todo o esforço foi dirigido no sentido de concentrar a atenção no “tipo ideal” de organização burocrática, de perceber se as organizações se adaptavam a ele ou não. Com isto, perde-se de vista a problemática central, ou seja, a dominação burocrática. Assim, a crítica administrativa, ao afirmar que estamos passando para uma fase de organizações pós-burocráticas, na verdade legitima ideologicamente a burocracia enquanto poder e dominação que é. Por esta razão, é preciso enfatizar o que é mais rico na sociologia política de Weber: a teoria da dominação. (PRESTES MOTTA, 1979, p. 22)

A necessidade de ater-se igualmente a esse fato determina que recuperemos, neste momento, os estudos sobre a Sociologia da Dominação de Weber constante no livro *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, para delinear, na próxima seção, os fundamentos, as particularidades e as implicações da burocracia na esfera administrativa.

Fundamentalmente, para Weber (2004, p. 187), a “dominação” é um conceito geral e abstrato, que representa um dos elementos mais importantes da ação social. O conceito de “ação social” origina-se na própria definição do que seja a Sociologia para Weber (1999, p. 3), isto é, “uma ciência que pretende compreender interpretativamente a ação social e assim explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos”. A ação social, enquanto modalidade específica de ação, “significa uma ação que, quanto ao seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de *outros*, orientando-se por este em seu curso” (WEBER, 1999a, p. 3). Neste sentido, a ação social não corresponde a um ato isolado em si, mas sim, a um processo social. É claro que nem toda ação social implica necessariamente em dominação, mas, na maior parte das vezes, a dominação desempenha um papel considerável na ação social. Tanto a passagem do dialeto local para a língua oficial (formação das comunidades linguísticas) quanto a influência exercida pela escola com a linguagem escolar sobre os alunos constitui, para Weber, exemplos de dominação.

A preocupação central de Weber é entender como uma ação social, inicialmente amorfa na realidade social, torna-se uma relação associativa racional estruturada pela dominação que se desenvolve como moldura para a ação social. Weber (1999, p. 187) nota que nas formações sociais economicamente relevantes, as sociedades feudal e



capitalista, “a existência da “dominação” desempenha o papel decisivo”; porém, a dominação, como um “caso especial de poder”, não possui necessariamente interesses puramente econômicos. Inversamente, é o poder econômico que se torna uma consequência frequente da dominação e um de seus meios mais importantes, haja vista que “o modo como os meios econômicos são empregados para conservar a dominação influencia, decisivamente, o caráter da estrutura da dominação” (WEBER, 1999, p. 188).

Ao afirmar que a dominação significa, de modo geral, a “possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria”, Weber (1999, p. 188) delimita o conceito de dominação com base na sua característica singular, isto é, como uma forma de poder marcada pelo mando autoritário. No livro *Economia e sociedade*, no Capítulo IX (Sociologia da Dominação), encontramos uma definição para a ideia de dominação:

Por “dominação” compreendemos (...) uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”) (WEBER, 1999, p. 191).

Ainda no livro *Economia e sociedade*, no Capítulo I (Conceitos sociológicos fundamentais), verificamos que a dominação é definida como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, 1999a, p. 33). Já no Capítulo III (Os tipos de dominação), Weber (1999a, p. 139) afirma que a dominação nada mais é do que

(...) a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas. Não significa, portanto, toda espécie de possibilidade de exercer “poder” ou “influência” sobre pessoas. Em cada caso individual, a dominação (“autoridade”) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins. Certo mínimo de *vontade* de obedecer, isto é, de *interesse* (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação.

Portanto, a dominação, enquanto um tipo de poder que envolve a capacidade de determinado(s) indivíduo(s) obter(em) a obediência para seu(s) mandato(s) de modo que os dirigidos acreditem que suas ações sejam fruto das suas próprias vontades, para que seja plenamente praticável, necessita vincular-se à administração.

Toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la,



é mister que certos poderes de mando se encontrem na mão de alguém. O poder de mando pode ter aparência muito modesta, sendo o dominador considerado o “servidor” dos dominados e sentindo-se também como tal. (WEBER, 1999, p. 193)

Se a dominação ligada à administração pretende se efetivar como válida e contínua, essa terá que se produzir e reproduzir como uma “dominação secreta” (WEBER, 1999, p. 196). Além desse recurso, “naturalmente, a subsistência de toda “dominação”, no sentido técnico que damos à palavra, depende, no mais alto grau, da autojustificação mediante o apelo aos princípios de sua legitimação” (WEBER, 1999, p. 197). O que Weber denomina como “legitimação” nada mais é do que a validade de um poder de mando (dominação) manifestada por intermédio de um sistema de regras racionais estatuídas, sendo essas obedecidas pelo seu portador. Segundo Cohn (1999, p. 31, *itálico do autor*), a legitimação

(...) é fundamentalmente concebida no esquema weberiano em termos da operação efetiva de processos de dominação (ou seja, de processos que envolvem a capacidade de certos agentes obterem obediência para seus mandatos), dos quais a legitimação é contrapartida. Não se trata, portanto, de uma continuidade decorrente do funcionamento de um sistema social já dado, nem do exercício de um consenso geral, mas de uma persistência *problemática* que envolve o confronto de interesses e a possibilidade sempre de ruptura por abandono, pelos dominados, da crença na legitimidade dos mandatos.

Os tipos ideais de dominação legítima, estabelecidos com base em mecanismos de obediência, apresentam-se, na Sociologia da Dominação de Weber, em três formas puras: (i) a “dominação tradicional”, isto é, a dominação pelos costumes e hábitos existentes (crença em tradições e valores) associados à legitimidade daqueles que em virtude desses exercem a autoridade; (ii) a “dominação carismática”, ou seja, a dominação por intermédio da posse pessoal de dons extraordinários por um determinado indivíduo ou ordem por esse revelada ou criada; e, (iii) a “dominação racional”, quer dizer, a dominação na qual a autoridade se fundamenta na “legalidade”, em outras palavras, na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando, tanto por meio da validade social de um estatuto legal quanto da autoridade baseada na obediência. Em relação a esses tipos puros de dominação, Weber (1999a, p. 141) explica que

No caso da dominação em estatutos, obedece-se à *ordem impessoal*, objetiva e legalmente estatuída e aos *superiores* por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. No caso da dominação tradicional, obedece-se à *pessoa do senhor* nomeada pela tradição e vinculada a esta (dentro do âmbito de



vigência dela), em virtude de devoção de hábitos costumeiros. No caso da dominação legítima, obedece-se ao *líder* carismaticamente qualificado para tal, em virtude de confiança pessoal em revelação, heroísmo ou exemplaridade dentro do âmbito da crença nesse seu carisma.

Sendo assim, torna-se razoável considerarmos que, enquanto tipo ideal, essas formas de dominação legítimas, categorias analíticas da sociologia weberiana, não devem ser “encaixadas” na realidade histórica, pois sua característica é justamente a de servirem como constructo teórico-metodológico para a compreensão das particularidades do objeto sob análise. Nesse artigo, enfatizaremos a dominação racional, devido ao fato dessa elucidar os fundamentos, as particularidades e as implicações da burocracia na esfera administrativa, enquanto tipo ideal, na Sociologia da Dominação de Max Weber.

3 BUROCRACIA E ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

Os escritos de Weber sobre a burocracia estão presentes em diversas passagens da sua obra. Todavia, a mais densa reflexão teórica sistematizada pelo autor sobre esse tema situa-se no livro *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, sobretudo, no Capítulo IX, Seção 2, denominado “Natureza, Pressupostos e Desenvolvimento da Dominação Burocrática”. Sendo assim, utilizaremos esse fragmento na forma de uma exposição mais rica a respeito da dominação burocrática.

Na sistematização elaborada por Weber ao que denomina como “dominação burocrática” existem, inicialmente, alguns elementos que são constitutivos do funcionamento do funcionalismo moderno em qualquer forma de administração.

Primeiramente, encontramos as leis e/ou os regulamentos administrativos, dirigidos pelo princípio de competências oficiais fixas e ordenadas, em sua maior parte, um conjunto de regras que necessitam: (i) da existência de uma distribuição fixa das atividades regulamentadas necessárias aos fins da administração, isto é, os “deveres oficiais”; (ii) dos poderes de mando, que se fazem necessários ao cumprimento dos deveres que são fixamente distribuídos, e dos meios coativos, delimitados por regras e eventualmente empregados; e, (iii) das providências planejadas pela contratação de pessoas com qualificação regulamentada para o cumprimento satisfatório e contínuo dos deveres e do exercício dos direitos.



Outro elemento enfatizado refere-se à associação entre a hierarquia de cargos e a ordenação sequencial das instâncias administrativas. Essa associação possibilita a criação de um sistema rígido de regulamentos de mando e subordinação entre as diferentes autoridades. Sua realização depende, inevitavelmente, da existência de um processo de fiscalização das atividades dos funcionários inferiores pelos superiores. Porém, se o princípio da sequência de instâncias hierárquicas combina-se ao princípio da competência, a hierarquia de cargos será característica de uma organização monocrática.

A existência de um quadro de funcionários administrativos subalternos de todas as espécies constitui-se em outra manifestação do funcionamento do funcionalismo na administração, pois, com ele, temos a produção de documentos originais, cópias e/ou rascunhos conservados, que servem de fonte de conhecimento para a administração burocrática. O que modernamente chamamos por “escritório” nada mais é do que o conjunto desses funcionários trabalhando numa instituição administrativa, reunidos aos objetos imprescindíveis ao seu trabalho e à documentação existente sobre a administração. A separação entre o escritório e a vida privada, isto é, a distinção entre as atividades e os recursos monetários e outros meios oficiais da instituição administrativa e os da esfera e da propriedade privada do funcionário, representou um produto de longo desenvolvimento para se chegar ao que conhecemos atualmente. Destaca-se que, tanto na administração pública quanto na empresa privada, a maior qualidade do seu dirigente, soberano do Estado ou dirigente empresarial, é ser considerado como o seu primeiro servidor ou funcionário.

Weber identificou também a necessidade dos funcionários possuírem o domínio do conhecimento especializado para o efetivo exercício de suas atividades oficiais na administração, sejam essas atividades realizadas pelos dirigentes ou empregados das empresas modernas, sejam pelos funcionários das diferentes hierarquias funcionais pertencentes à esfera estatal. Ademais, o exercício do trabalho num determinado cargo pressupõe que o funcionário em exercício empregue sua plena força de trabalho para o desenvolvimento das atividades oficiais. Isto acontece independente das circunstâncias nas quais o tempo de trabalho obrigatório no escritório possa estar fixamente delimitado ao funcionário.

Por fim, destacamos que as atividades dos diversos funcionários, realizadas com base num conjunto de regras gerais, mais ou menos fixas ou abrangentes, devem ser



facilmente aprendidas. O conhecimento dessas regras jurídicas, administrativas e/ou contábeis, enquanto uma arte especial, possibilita, assim, ao funcionário, a posse ao cargo.

A característica funcional do quadro de funcionários em qualquer administração burocrática, tal como as descritas acima, possibilita a compreensão de que sua existência tenha como pressuposto inevitável um conjunto de regras gerais e abstratas. Até porque

(...) a autorização, concedida legalmente a uma instituição pública, a regulamentar determinados assuntos mediante suas disposições não implica o direito desta de regulamentar, mediante ordens específicas, cada caso especial, mas somente a regulamentação em nível abstrato (WEBER, 1999, p. 200).

Uma vez identificados os elementos funcionais da administração burocrática, Weber procura compreender as consequências aceitáveis sobre a posição interna e externa dos funcionários nessa forma de organização. No seu entender, um primeiro efeito é o cargo do funcionário constituir-se como um tipo de profissão. A exigência de uma formação específica, o emprego sistemático da plena força de trabalho e a sujeição à avaliação específica representam pré-requisitos para que o funcionário seja nomeado ao cargo.

Segundo Weber (1999, p. 201), a ocupação de um cargo não significa a posse de uma fonte de renda explorável em contraposição ao cumprimento de determinados deveres (regime de servidão) ou uma troca normal e remunerada de determinados serviços (livre contrato de trabalho), mas equivale à aceitação “de um específico dever de fidelidade ao cargo, em troca de uma existência assegurada”. A ocupação do cargo na administração burocrática, assim, não se estabelece por uma relação de pessoalidade, tal como o vassalo ou o discípulo, pois destina-se a uma “*finalidade* impessoal, objetiva”, tendo por base a obediência ideológica às “ideias de valores culturais” no âmbito da comunidade administrada, seja ela o “Estado”, a “igreja”, o “partido” ou a “empresa” (WEBER, 1999, p. 201).

Weber distingue também algumas configurações em relação à posição pessoal do funcionário. Afirma, inicialmente, que todo e qualquer funcionário moderno, seja ele público ou privado, sempre aspira à estima social “estamental” por parte dos dominados, isto é, uma posição social na administração burocrática garantida pela própria ordem hierárquica: “A influência dos certificados de formação (...) a cuja posse costuma estar



vinculada a qualificação para exercer o cargo, aumenta, como é natural, a importância do elemento “estamental” na posição social dos funcionários” (WEBER, 1999, p. 201).

Outra particularidade em relação à posição pessoal do funcionário diz respeito a sua forma de ingresso na administração burocrática. De acordo com Weber (1999, p. 202), “o tipo puro de funcionário burocrático é *nomeado* por uma instância superior”. Se um funcionário assume um cargo por intermédio de eleição dos dominados, este deixaria de se apresentar, assim, como uma figura burocrática, pois, modifica-se o próprio teor da subordinação hierárquica.

Com efeito, a vitaliciedade do cargo corresponde a um outro elemento importante: “Existe, em geral, pelo menos nas formações burocráticas públicas e nas afins, (...) a *vitaliciedade do cargo*, que é considerada a regra efetiva mesmo onde há demissão ou reconfirmações periódicas” (WEBER, 1999, p. 203). Essa vitaliciedade jurídica e efetiva não significa um “direito de posse” do funcionário sobre o cargo, tal como no passado, mas a comprovação rigorosa do objetivo fixado dos seus deveres isenta de considerações pessoais. Observamos, a partir disso, conseqüentemente, a existência de uma aspiração por parte dos funcionários, em geral, de um “direito dos funcionários”, que lhes garanta a segurança material na velhice e o aumento de segurança contra uma demissão arbitrária do cargo.

Em consonância com a estima social estamental, a nomeação por instância superior e a vitaliciedade do cargo, “o funcionário costuma receber uma *remuneração*, em forma de um *salário* quase sempre fixo, e assistência para a velhice, em forma de pensão” (WEBER, 1999, p. 204). Esse salário é calculado com base nas atribuições “estamentais”, ou seja, na natureza específica das funções e do tempo de serviço do funcionário, diferentemente da ideia de rendimento proveniente da economia privada. Além disso, “o funcionário, de acordo com a ordem hierárquica das autoridades, percorre uma *carreira*, dos cargos inferiores, menos importantes e menos bem pagos, até os superiores” (WEBER, 1999, p. 204). Existe, portanto, um processo dinâmico na posição interna e externa do funcionário, usualmente denominada como progressão funcional.

Determinando o caráter do funcionalismo com base na ocupação de um cargo na administração moderna, Weber indaga sobre quais seriam os pressupostos sociais e econômicos que perpetuariam a existência da burocracia. Entende que, primeiramente, faz-se necessário o desenvolvimento mínimo de uma economia monetária para a criação



e a subsistência inalterada de uma administração puramente burocrática, ou seja, o “desenvolvimento da *economia monetária*, na medida em que os funcionários, como ocorre hoje na maioria dos casos, recebem sua remuneração em dinheiro” (WEBER, 1999, p. 205). Esse fato seria um elemento condicional aos hábitos gerais da burocracia, forma de criação e subsistência inalterada das administrações. No entanto, Weber (1999, p. 206- 207) destaca que

(...) todo tipo de cessão ao funcionário, para sua exploração própria, de direitos de utilização, tributos e serviços que cabem ao senhor como tal significa, sempre, um abandono do tipo puro de organização burocrática. O funcionário que se encontra nesta situação tem um direito de posse ao cargo. E este é o caso, em grau ainda mais alto, quanto a relação estabelecida entre o dever do cargo e a remuneração é tal que o funcionário não entrega nada das receitas obtidas mediante os objetivos que lhe foram cedidos, mas dispõe destes exclusivamente para seus fins privados, prestando em compensação ao senhor serviços de caráter pessoal ou religioso. Nos casos da atribuição vitalícia de receitas de alguma forma material fixada ou da exploração essencialmente *econômica* de terras ou outras fontes de renda, como remuneração econômica estes bens são *permanentemente* destinados por parte do senhor, falaremos de “prebendas” e de organização burocrática *prebendal*.

A organização burocrática prebendal, em contraposição ao funcionamento do funcionalismo assalariado moderno, conforme delineamos anteriormente, constitui-se, para Weber, em uma das possibilidades de destruição da natureza específica da administração burocrática. A concessão de direitos econômicos pelos direitos de mando para exercício próprio, mediante a contraprestação de exercícios pessoais ao senhor, aproxima-se mais do tipo de dominação tradicional, haja vista que suas “atribuições de receitas em espécie ou de exploração de fontes de renda em espécie, como dotação dos funcionários, têm a tendência a afrouxar o mecanismo burocrático, especialmente a debilitar a subordinação hierárquica” (WEBER, 1999, p. 207).

Por isso, um salário garantido em dinheiro, em conexão com a possibilidade de uma carreira que não depende puramente do acaso e da arbitrariedade, da disciplina e do controle enérgicos, mas que respeita o sentimento de dignidade, além do desenvolvimento de um sentimento de honra estamental e a possibilidade de crítica pública, oferece, segundo toda experiência, o ótimo relativo para o estabelecimento e a conservação de uma mecanização rigorosa do aparato burocrático, e, sob este aspecto, ele funciona com maior segurança do que qualquer escravização jurídica, pois uma forte consciência estamental dos funcionários não apenas é compatível com a disposição à subordinação, incondicional aos superiores, mas (...) é consequência desta, por equilibrar o sentimento de dignidade pessoal dos funcionários. O caráter profissional puramente “objetivo” do



cargo, com sua separação, por princípio, entre a esfera privada do funcionário e a da atividade oficial, facilita a adaptação às condições objetivas fixas dadas, de uma vez por todas, do mecanismo baseado na disciplina. (WEBER, 1999, p. 207-208)

Em conjunto ao desenvolvimento da economia monetária como pressuposto social e econômico da emergência da burocracia, Weber também salienta o processo de alargamento quantitativo das tarefas administrativas, especialmente devido à complexificação da economia monetária e do desenvolvimento e controle, por parte do Estado, dos meios de comunicação e transporte. Weber elucida esse processo sugerindo que o Estado, constituinte clássico da burocratização, possui uma forma de administração que garante o domínio da realidade social cada vez mais diversificada e complexificada de atribuições, interesses e atividades. Contudo, observa Weber (1999, p. 210), “mais do que a ampliação extensiva e quantitativa da esfera de tarefas da administração, porém, sua ampliação intensiva e *qualitativa* e seu desenvolvimento interno dão origem a uma burocracia”. Esse progresso intensivo e qualitativo das atividades administrativas, assim como sua razão, realiza-se de formas diferenciadas. Constata-se, por exemplo, algumas necessidades para a ocorrência do processo de burocratização: (i) a criação de exércitos permanentes, condicionada a uma situação política de poder; (ii) o correspondente desenvolvimento da administração financeira; (iii) as exigências culturais crescentes, fruto do desenvolvimento da riqueza das camadas mais influentes no Estado; e, (iv) o desenvolvimento dos meios de comunicação e transportes, fator puramente técnico, mas indispensável para a administração burocrática.

Metaforizando a relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e outras formas diferentes de dominação, Weber (1999, p. 212) salienta que seria como compararmos a relação entre as operações realizadas por uma máquina e pelos métodos artesanais (não mecânicos) de produção de bens, uma vez que “a razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade *técnica* sobre qualquer outra forma”.

Numa administração burocrática, as atividades realizadas caracterizam-se pela sua

Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais que alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiadas ou exercidas como atividade honorária ou acessória.



Quando se trata de tarefas complexas, o trabalho burocrático remunerado não apenas é mais preciso, como também muitas vezes mais barato no resultado final do que o formalmente não remunerado, honorário. (WEBER, 1999, p. 212)

Essa exigência para a realização das tarefas oficiais o mais rápido possível, de modo inequívoco e contínuo, dirigidas à administração, é decorrente precisamente dos efeitos produzidos pela economia capitalista através da adoção pelas grandes empresas do modelo de organização burocrática. Sabe-se que a burocratização oferece a possibilidade de implantação do princípio da repartição do trabalho entre funcionários especializados com a resolução das atividades sem quaisquer considerações pessoais, com base em regras calculáveis (resolução objetiva das atividades), que se aprimoram durante prática contínua.

Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se “desumaniza”, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. Em vez do senhor das ordens mais antigas, movido por simpatia pessoal, favor, graça e gratidão, a cultura moderna exige para o aparato externo em que se apoia o *especialista* não envolvido pessoalmente e, por isso, rigorosamente “objetivo”, e isto tanto mais quanto mais ela se complica e especializa. (WEBER, 1999, p. 213)

Outro indicativo igualmente importante dos pressupostos sociais e econômicos da burocracia refere-se ao processo de “*concentração dos meios de serviço materiais nas mãos do senhor*” (WEBER, 1999, p. 217), seja pelas empresas capitalistas privadas, seja pela administração do Estado. Quanto às primeiras, Weber salienta que essas representam uma forma típica muito conhecida enquanto sua característica essencial; para as comunidades públicas, exemplifica pela ideia da burocratização do exército nacional. Em relação ao processo de burocratização, Weber (1999, p. 219) fornece o seguinte exemplo:

(...) na área da pesquisa e do ensino científicos, a burocratização nos “institutos” das universidades que hoje existem por toda parte (e cujo primeiro exemplo, em escala de grande empresa, foi o laboratório de Liebig, em Giessen) é uma função da necessidade crescente de meios de serviços materiais, situação que, devido à concentração destes meios nas mãos do dirigente privilegiado pelo Estado, separa a grande maioria dos pesquisadores e docentes de seus “meios de produção”, do mesmo modo que a empresa capitalista separa os trabalhadores dos seus.



Weber entende também que a organização burocrática se impôs regularmente “na base de um nivelamento, pelo menos relativo, das *diferenças econômicas e sociais*, na medida em que têm importância para a ocupação de cargos administrativos” (WEBER, 1999, p. 219).

Ao considerarmos esses pressupostos acima destacados para a perpetuação da existência da burocracia, devemos examinar também outro aspecto igualmente relevante para sua manutenção. A disponibilidade de um conjunto de “documentação” com normas, regulamentos e ordenamento e as atividades administrativas conjugadas com a disciplina dos funcionários constituem-se, tanto no empreendimento público quanto no privado, o fundamento de toda ordem burocrática. Possuindo consequências econômicas de grande alcance, a depender da distribuição do poder econômico e social na área em que se insere, o segredo é entendido na dominação burocrática como fonte de poder, pois, “tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica” (WEBER, 1999, p. 225).

Em relação a essa problemática, observa Weber (1999, p. 225), a “tendência do segredo resulta, em determinadas áreas administrativas, de sua natureza objetiva”, pois “existe sempre onde se trata dos interesses de poder *externos* da formação em questão”. Neste sentido, a concepção do “segredo oficial” nada mais é do que o produto de uma invenção específica da administração burocrática, na empresa privada ou nas formações políticas, devido ao entendimento de que o conhecimento dos fatos se constitui como uma condição para a sua existência econômica.

Weber se pergunta ainda sobre os efeitos culturais gerais derivados da ocorrência da burocracia. Distante de uma ampla sistematização, o autor apresenta um indicativo sobre a relação entre a burocracia e a educação que avaliamos oportuno destacarmos. A partir da criação de uma tipologia da educação segundo as diferentes formas de dominação ao longo da história, Weber (1999, p. 230) destaca que, “de modo geral, podemos apenas dizer que o desenvolvimento em direção à “objetividade” racional, ao homem “profissional” e “especializado”, com seus múltiplos efeitos, é fortemente fomentado pela burocratização de toda dominação”.



No crescente processo de burocratização das instituições na sociedade moderna, a educação ocupa um importante componente para seu fortalecimento. Observando as modificações da sua época, Weber (1999, p. 230) constata que

Nossos estabelecimentos de ensino ocidentais continentais, especialmente os superiores - universidades, escolas superiores técnicas e comerciais e escolas secundárias -, encontram-se sob a influência dominante da necessidade daquela espécie de “educação” que é criada pelo sistema de exames especiais, cada vez mais indispensável para o burocratismo moderno: o ensino especializado.

Ainda que a ideia de um sistema de “exames especiais” não seja uma característica inerente ao desenvolvimento do processo de dominação burocrática, pois o encontramos em outros períodos históricos, é “somente a moderna burocratização completa [que] dá origem ao desenvolvimento irrefreável do sistema racional de exames especiais” (WEBER, 1999, p. 231). Na dominação burocrática, os atestados de formação (certificados), que outrora serviam apenas ao prestígio social, passam a se constituir também como possibilidade dada aos indivíduos de conseguirem vantagens econômicas.

O aperfeiçoamento dos diplomas das universidades e escolas superiores técnicas e comerciais, o clamor pela criação de atestados de formação em todas as áreas, em geral, servem à constituição de uma camada privilegiada nos escritórios públicos e privados. Sua posse apoia o direito ao conúbio com os *honoratiores* (também nos escritórios privados espera-se, como é natural, ser pretendente preferencial à mão da filha do chefe), à admissão no círculo do “código de honra”, a uma remuneração “adequada” no nível social em vez do salário de acordo com o rendimento, à ascensão e aposentadoria asseguradas, sobretudo, à monopolização das posições sociais e economicamente vantajosas em favor dos aspirantes ao diploma. Se ouvirmos em todas as áreas o clamor pela introdução de cursos e exames especiais regulamentados, a causa disto não é, naturalmente, uma repentina “sede de sabedoria”, mas sim a vontade de limitar a oferta de cargos e de monopolizá-los em favor dos possuidores de atestado de formação. O meio universal para esta monopolização é hoje em dia o “exame”, daí seu avanço irrefreável. E, como o curso exigido para adquirir o atestado de formação causa consideráveis gastos e períodos de carência, aquela tendência significa ao mesmo tempo a supressão do talento (“carisma”) em favor da propriedade - pois o custo “espiritual” dos atestados de formação é sempre insignificante e não aumenta com o grande número delas, mas diminui. (WEBER, 1999, p. 231)

Portanto, com base nas considerações acima apresentadas, que objetivou delinear os fundamentos, as particularidades e as implicações da burocracia na esfera administrativa, enquanto tipo ideal, na Sociologia da Dominação de Max Weber, julgamos



oportuno, enquanto forma de síntese das ideias aqui trabalhadas, destacar uma definição comumente conhecida sobre a burocracia em Weber (1999, p. 222):

Uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis. A burocratização é o meio específico por excelência para transformar uma “ação comunitária” (consenso) numa “ação associativa” racionalmente ordenada. Como instrumento da transformação em “relações associativas” de dominação, ela era e continua sendo, por isso, um meio de poder de primeira categoria para aquele que dispõe do aparato burocrático, pois, com possibilidades de resto iguais, uma “ação associativa”, ordenada e dirigida de forma planejada, é superior a toda “ação de massas” ou “comunitária” contrária. Onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada conseqüentemente a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação. (...) Se este aparato suspende o trabalho ou é forçado a fazê-lo, a conseqüência é um caos, sendo difícil a tarefa de improvisar uma instituição substitutiva, a partir dos dominados, para vencê-lo. A vinculação do destino material das massas ao contínuo funcionamento correto das organizações capitalistas privadas, ordenadas de forma cada vez mais burocrática, está se intensificando continuamente, e, por isso, torna-se cada vez mais utópica a ideia de sua eliminação.

A passagem acima sugere a existência de um processo irrefreável de burocratização das formas administrativas, uma vez que por ser mais eficiente do que todas as outras formas de dominação (dominação tradicional e carismática), a expansão da burocracia na vida social se constitui em um elemento central do processo de racionalização do mundo.

4 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DO CONCEITO DE BUROCRACIA À PESQUISA EDUCACIONAL

Uma vez delineados os fundamentos, as particularidades e as implicações da burocracia na esfera administrativa, enquanto tipo ideal, na Sociologia da Dominação de Max Weber, podemos agora indicar as possíveis contribuições teórico-metodológicas do conceito de burocracia à pesquisa educacional.

Uma primeira contribuição teórico-metodológica que o conceito de burocracia possibilita à pesquisa educacional refere-se à análise do processo formativo escolar (e/ou não-escolar). Em relação a isso, n’Os *letrados chineses*, texto que analisa a posição social determinada pelas qualificações na ocupação de cargos na estrutura burocrática das organizações políticas dos estados chineses, Weber (2010) indica a existência de



dois grandes tipos de educação, considerando suas finalidades educacionais. De um lado, uma educação que pretende “despertar o carisma” do aluno, isto é, “*despertar e testar uma capacidade considerada como um dom de graça exclusivamente pessoal*”; de outro, uma educação que objetiva “transmitir o conhecimento especializado”, quer dizer, “*treinar o aluno para finalidades práticas úteis à administração*”; e entre esses dois tipos, há um terceiro tipo de educação, que procura “preparar o aluno para uma *conduta de vida*”, ou seja, “*educar um tipo de homem culto (...) para certo comportamento interior e exterior na vida*” (WEBER, 2010, p. 295). A partir desses tipos ideias de educação indicados por Weber, poderíamos analisar se determinado processo formativo escolar (e/ou não-escolar) constitui-se num processo eminentemente educativo, pautado na dominação carismática e/ou na dominação tradicional, ou simplesmente num processo de treinamento e adestramento, fundamentado na dominação racional.

Outra contribuição teórico-metodológica do conceito de burocracia à pesquisa educacional diz respeito à análise da estrutura e do funcionamento da administração escolar, no que diz respeito aos dilemas e às contradições experimentadas pelo(s) dominado(s). Na conferência dirigida aos estudantes da Associação dos Estudantes Livres da Baviera na Universidade de Munique em 1917, Weber (2002) discursou sobre *A ciência como vocação*, problematizando, dentre outros aspectos, os contrastes existentes entre a construção da carreira universitária na Alemanha e nos Estados Unidos. Nas universidades alemãs, afirma Weber (2002, p. 18), a construção da carreira universitária ocorria sob “alicerces plutocráticos”:

Para um jovem sem fortuna pessoal é, com efeito, extremamente arriscado enfrentar os azares da carreira universitária. Deve ele ter condições para subsistir com seus próprios recursos, ao menos durante certo número de anos, sem ter, de maneira alguma, a certeza de que um dia lhe será aberta a possibilidade de ocupar uma posição lhe dará meios de viver decentemente. (...). Uma vez admitido, ele não pode ser desalojado. Não lhe permitem, por certo, quaisquer reivindicações, mas ele adquire o sentimento, humanamente compreensível, de que, após anos de trabalhos, tem o direito moral de esperar alguma consideração.

Nos Estados Unidos, por sua vez, a carreira universitária era construída com base num “sistema burocrático”:

Desde que inicia a carreira, o jovem cientista recebe um pagamento. Trata-se de um salário modesto que, frequentemente, é apenas igual ao de um trabalhador semiespecializado. Não obstante, o jovem parte de uma situação aparentemente estável, pois recebe ordenado fixo. É de regra,



entretanto, que se possa despedi-lo, (...) quando não correspondem às expectativas. E que expectativas são essas? Pura e simplesmente que ele consiga “sala cheia”. (WEBER, 2002, p. 18)

A partir desses contrastes, isto é, da construção diferenciada da carreira universitária em sistemas plutocráticos e burocráticos, poderíamos analisar a estrutura e o funcionamento de uma determinada instituição escolar ou sistema educacional, tendo como chave explicativa os dilemas e as contradições experimentadas pelo(s) professor(es) para a construção da sua carreira profissional.

Por fim, ao considerarmos que a burocracia, enquanto tipo ideal, é a expressão político-administrativa do processo de legitimação da dominação racional do(s) dominador(es) pelo(s) dominado(s), podemos verificar em que medida há subserviência e/ou resistência ao poder de mando autoritário. Quanto a isso, na pesquisa que realizamos sobre a oferta de cursos de especialização na área de Educação na Universidade Estadual Paulista (Unesp) nos anos 2000, analisamos, dentre outros aspectos, as orientações político-administrativas dos órgãos centrais dessa universidade para a oferta de cursos de especialização. Os resultados dessa pesquisa informaram que na Unesp, no âmbito administrativo, houve um movimento gradual e progressivo dos órgãos centrais para o estabelecimento de critérios de regulação e controle para a oferta de cursos de especialização. Numa acepção weberiana, a Unesp procurou conservar o seu domínio em relação aos propositores de cursos de especialização, por meio de uma administração fortemente burocratizada com a finalidade de coibir a emergência de outros interesses que não os da administração universitária. Na dimensão política, o período de 1980 a 2010 revelou a existência de duas concepções distintas que orientaram a oferta de cursos de especialização na Unesp. Inicialmente, houve por parte da universidade uma política de “incentivo” desses cursos, porém, sem o efetivo acompanhamento desse processo; posteriormente, a adoção de uma política de “controle” decorrente da vertiginosa expansão desses cursos na universidade, até porque tais cursos passaram a se constituir num serviço educacional ofertado à comunidade, em que se comercializava uma formação/certificação em troca da complementação salarial de professores engajados nesses cursos e de recursos econômicos extra orçamentários para a universidade (PROTETTI, 2010).



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo, delineamos os fundamentos, as particularidades e as implicações da burocracia na esfera administrativa, enquanto tipo ideal, na Sociologia da Dominação de Max Weber, com a finalidade de explicitar as contribuições teórico-metodológicas deste conceito à pesquisa educacional. Para isso, inicialmente, realizamos uma incursão teórica ao contexto histórico e teórico-metodológica da Sociologia da Dominação de Weber para apreender o conceito de burocracia. Num segundo momento, problematizamos as formulações de Weber sobre a burocracia, explicitando as características da administração burocrática. E, finalmente, indicamos possíveis contribuições teórico-metodológicas do conceito de burocracia à pesquisa educacional.

Conforme pudemos verificar, as contribuições teórico-metodológicas do conceito de burocracia à pesquisa educacional são, além de inúmeras, muito profícuas. Isso acontece justamente porque Max Weber constitui-se num “clássico” da sociologia (da educação), e um “clássico”, segundo já nos ensinou Calvino (1993, p. 11, itálicos do autor), “*nunca terminou de dizer aquilo que tinha para dizer*”.

Sendo assim, uma pergunta permanece: se “Max Weber é um autor clássico, portanto, atual” (TRAGTENBERG, 2016, p. 15), por que não nos apropriarmos da sua teoria social crítica, e não resignada (COHN, 1979), para analisarmos os temas atuais da educação brasileira, tais como, a Reforma do Ensino Médio, o movimento “Escola Sem Partido”, a suposta apologia à “ideologia de gênero” nos materiais didáticos, os modelos de educação domiciliar (ou *homeschooling*), de escolas cívico-militares, a modalidade de educação à distância, o processo de mercadização/mercantilização da educação superior, a inclusão do empreendedorismo nos currículos escolares etc.? Fica aos leitores desse artigo esse convite.

REFERÊNCIAS

BARBARA, Vanessa. O Gênesis: Idem, Ibidem. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n. 171, p. 96-97, mai. 2010.

CALVINO, Ítalo. **Por que ler os clássicos**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.



COHN, Gabriel (Org.). **Weber**: sociologia. 7.ed. São Paulo: Ática, 1999.

COHN, Gabriel. **Crítica e resignação**: fundamentos da sociologia de Max Weber. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

PRESTES MOTTA, Fernando Carlos. Controle social nas organizações. **Revista de Administração Empresas**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 11-25, jul./set. 1979.

PROTETTI, Fernando Henrique. **Burocracia e pós-graduação lato sensu na Unesp**: os cursos de especialização na área de Educação (1999-2010). Dissertação em Educação Escolar. Araraquara: Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista, 2010.

TRAGTENBERG, Maurício. A atualidade de Max Weber. *In*: WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2016, p. 15-62.

TRAGTENBERG, Maurício. O pensamento de Max Weber. *In*: _____. **Teoria e ação libertária**. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 451-472.

WEBER, Max. Os letrados chineses. *In*: _____. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010, p. 288-306.

WEBER, Max. A ciência como vocação. *In*: _____. **Ciência e política**: duas vocações. 11. ed. São Paulo: Cultrix, 2002, p. 15-52.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999a.

NOTAS

TÍTULO DA OBRA


A burocracia na Sociologia da Dominação de Max Weber: contribuições à pesquisa educacional

Fernando Henrique Protetti

Doutorado em Educação

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Campus São Paulo, Departamento de Humanidades, São Paulo, Brasil

protetti@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0954-5512>



Endereço de correspondência do principal autor

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, Campus São Paulo, Departamento de Humanidades, Rua Pedro Vicente, 625, Canindé, CEP 01109-010, São Paulo, SP, Brasil

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. José Vaidergorn (FCL-Unesp/Araraquara) pela leitura crítica e sugestões ao trabalho que deu origem a esse artigo.

FINANCIAMENTO

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **Em Tese** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution 4.0 Internacional \(CC BY\)](#). Esta licença permite que **terceiros** remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os **autores** têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

PUBLISHER

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Publicado no [Portal de Periódicos UFSC](#). As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

HISTÓRICO

Recebido em: 26 de maio de 2020

Aprovado em: 14 de outubro de 2020

