



A FUNDAMENTAÇÃO DA BUROCRACIA NOS ESCRITOS POLÍTICOS DE MAX WEBER: LIÇÕES PARA PENSAR A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL

THE FUNDAMENTS OF BUREAUCRACY ON WEBER'S POLITICAL WRITINGS: LESSONS
TO COMPREHEND THE ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN BRAZIL

André Marega **PINHEL**
Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil
andrepinhel@usp.br
<https://orcid.org/0000-0002-2462-8236> 

Mais informações da obra no final do artigo 

RESUMO

O artigo tem como base principal os chamados escritos políticos de Max Weber, um conjunto de textos em que o autor analisa a conjuntura política da Rússia e da Alemanha no início do século XX. Os escritos políticos weberianos se diferem de suas obras teóricas por dedicarem-se ao estudo empírico de uma série de temáticas; dentre elas, a estruturação da burocracia. Até que ponto essas recomendações podem ser consideradas para estudo contemporâneo dessa forma de administração? A estratégia metodológica adotada será reconstruir as ferramentas analíticas que Weber desenvolveu e refletir sobre sua aplicabilidade para pensar a estrutura e dinâmica federativa do Brasil no período posterior a constituinte de 1988. Os principais resultados indicam que, tal como Weber já observava, a configuração da administração burocrática está intimamente associada a ação dos grupos de pressão.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia. Administração pública. Descentralização.

ABSTRACT

The article is based on the so-called political writings of Max Weber, a set of texts in which the author is dedicated to analyze the political situation of Russia and Germany in the early 20th century. Weberian political writings differ from his theoretical since they address the empirical study of a series of themes; among them, the structuring of bureaucracy. To what extent can his recommendations be considered for contemporary study of this form of administration? The methodological strategy will be to reconstruct the analytical tools that Weber developed and reflect on its applicability to think about the federative structure and dynamics of Brazil in the period after the constituent of 1988. The main results indicate that, as Weber already observed, the configuration of bureaucratic administration it is closely associated with the action of pressure groups.

KEYWORDS: Bureacracy. State administration. Decentralization.

1 INTRODUÇÃO

Os escritos políticos englobam uma série de textos, elaborados entre 1892 e 1919, em que Max Weber (1864–1920) toma como objeto de análise a situação de crise na transição política e econômica da Alemanha e da Rússia. Em contraposição a seus textos teóricos, especialmente no caso de *Economia e Sociedade*, os escritos políticos são recheados de casos de estudos empíricos das mais diversas temáticas: acomodação das diferenças étnicas e culturais entre poloneses e alemães na Prússia, as possibilidades de emergência do liberalismo na Rússia, o papel do parlamentarismo no recrutamento de lideranças fortes, etc. O pano de fundo comum para estas análises é a preocupação de Max Weber com o futuro da Alemanha e sua consolidação como Estado-nação. Como conciliar a unificação política e reestruturação produtiva tardia do país com a urgência de se colocar como uma potência de influência global?

Nas décadas subsequentes à sua morte, os escritos políticos weberianos foram lidos na chave de interpretação de suas convicções políticas particulares. Seriam, sob esta ótica, fragmentos que permitiriam a reconstrução da trajetória política de Max Weber, marcada pela ascendência burguesa e por um nacionalismo peculiar. Um dos principais intérpretes desta corrente seria Wolfgang Mommsen, biógrafo de Weber e intelectual filiado a uma linhagem de historiadores alemães. Em *Age of bureaucracy* (1974), Mommsen o caracteriza como um intelectual influenciado pelo nacionalismo típico da classe média alemã de seu tempo, ávido por inventariar saídas possíveis para inserção da Alemanha no cenário internacional como uma potência econômica e política.

A disposição de Weber para priorizar a manutenção do Estado-nação no contexto do estabelecimento da ordem capitalista é acentuada por Mommsen, qualificando-o como um “nacionalista racionalista” (MOMMSEN, 1974, p. 24). Ainda que reitere o esforço de Weber em se distanciar do darwinismo social e do racismo típicos das posições conservadoras naquele contexto, Mommsen opta por retratar Weber como um adepto de uma concepção hobbesiana de sociedade e Estado, em que prevalece a luta entre os agentes por posições de prestígio e poder. Em sua interpretação - e da corrente que inspirou - nota-se um retrato de Max Weber disposto a legitimar o monopólio da violência pelo Estado e a suspensão das instituições democráticas como recurso para preservação da sociedade.

Ao mesmo tempo, Mommsen se esforça para contextualizar e situar a posição política de Weber em relação a preservação do Estado alemão, podendo ser visto como



um nacionalista radical ou como agente racionalizador das disposições políticas possíveis naquele contexto. Esta ótica dará crédito para uma linha de interpretação que associa o surgimento do nazismo na Alemanha como uma resposta ao nacionalismo difundido entre a burguesia, da qual Weber é retratado como representante de destaque.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980 surge uma interpretação diversa para o lugar dos escritos políticos weberianos na trajetória intelectual deste autor. O livro de David Beetham, *Max Weber and the theory of modern politics* (1985), foi um marco de uma interpretação que coloca os escritos políticos como uma espécie de laboratório de reflexão empírica sobre os conceitos que são formulados idealmente – ou tipicamente – no âmbito das obras teóricas. Sua abordagem se distingue de Mommsen e da de Christoph Steding, que o interpreta como um liberal pessimista em um ambiente hostil, membro de um grupo social que será atacado com a emergência do nazismo. Contrapondo-se a estas visões, Beetham opta por retratar Weber como um teórico da burguesia, convencido do papel histórico de liderança desta classe na consolidação da Alemanha como uma potência global. Ao mesmo tempo, apresenta uma série de matizes que demonstram os entraves que os representantes da burguesia encontram na concatenação de seu papel de liderança. Seus escritos políticos seriam, neste sentido, instrumentos para análise empírica das disposições que conduziram à emergência desta classe, a fim de inventariar posições racionais possíveis para os problemas gerados pelas transformações econômicas decorrentes do avanço do capitalismo.

A estratégia analítica deste artigo será recuperar os procedimentos metodológicos que Weber considerou em seus escritos políticos para abordar um tema específico: a burocracia. Espera-se, com este procedimento, criar um quadro de referência metodológico que permita a investigação empírica desta forma de administração em um contexto contemporâneo. Tal como na chave interpretativa proposta por David Beetham, entenderemos os escritos políticos como inventário de análises de situações políticas empíricas, no qual conceitos são distendidos de sua formulação ideal para dar conta de análises concretas. O principal problema de pesquisa será a tipificação dos métodos listados nos escritos políticos em duas categorias: (a) aquelas relacionadas à identificação de fenômenos estruturais, ou seja, que diagnosticam a relação entre os grupos econômicos e a ordenação jurídica para conformação de certa burocracia; e (b) aquelas de caráter conjuntural, ou seja, relativas à disposição dos agentes no jogo político em uma determinada situação histórica.

2 A BUROCRACIA NOS ESCRITOS POLÍTICOS WEBERIANOS

O tema da burocracia é um dos mais recorrentes nos escritos políticos de Max Weber, seja de forma central ou como pano de fundo desde os primeiros artigos. Credito a centralidade dada à temática da burocracia a dois motivos principais: (a) a conjuntura política alemã, em geral; (b) a trajetória acadêmica e valores pessoais de Weber, em particular. Ambos serão abordados na sequência como forma de estabelecer elementos que foram considerados para sua fundamentação da burocracia nos escritos políticos.

Ao final da era de Bismarck (entre as décadas 1870 e 1890) as lideranças políticas alemãs entram em declínio. De certa forma, a figura autoritária de Bismarck – o último dos Junkers¹ – logrou êxito em manter a participação das antigas elites oligárquicas e agrárias próximas à esfera de governo, mesmo com a transição para o sistema capitalista e a emergência de uma burguesia industrial. Por muitos anos a única oposição significativa ao seu projeto de nação foi mobilizada pelo partido de centro, de inclinação católica, mais afeito à luta por valores propriamente culturais do que econômicos ou políticos e inclinado às negociações oportunistas no que concerne a governabilidade. Além destes fatores, havia o fato de Bismarck ser um herói de guerra investido de uma aura de respeitabilidade de estadista e, como mencionado anteriormente, amplamente endossado pelas elites alemãs.

Esta situação começa a mudar no final da regência de Bismarck como chanceler. Desavenças com o monarca Wilhelm II por disputas em relação às legislações trabalhistas e sociais minaram sua base de apoio entre a aristocracia. Outro fator decisivo foi a ascensão do Partido Social Democrata (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD), de orientação socialista e crítico ao governo imperialista de Bismarck. O SPD, que contava com uma significativa organização burocrática e uma máquina de propaganda publicitária, vai sendo progressivamente assimilado pela população alemã como entidade representativa da classe operária. Esse movimento ocorreu a despeito do esforço de Bismarck para implantar traços de um estado de bem-estar social a fim de promover a identificação da classe operária com o império alemão e dissuadir sua filiação à ideologia socialista. A queda de Bismarck inaugurou um longo período de crise na legitimidade das lideranças políticas que perdurou nos anos seguintes. Em 1917, Weber afirmaria que “principalmente, Bismarck deixou atrás de si uma nação sem qualquer vontade política

¹ Faço referência à colocação de Weber em “Estado nacional e política econômica” (WEBER, 1991), texto de 1895, em que Weber já sinalizava uma lacuna de liderança que seria deixada pela queda de Bismarck, ponto que retomaria nos estudos posteriores. Para mais informações a respeito ver Sell (2010).

própria, acostumada que estava à ideia de que o grande estadista ao leme tomaria as decisões políticas necessárias” (WEBER, 1974, p. 14).

Em “Parlamento e governo numa Alemanha reconstruída”, publicado inicialmente em 1918, Weber apresenta um debate voltado aos atores políticos daquela nação no contexto de reorganização do poder político ao fim da primeira guerra mundial, quando já se sabia que a Alemanha sairia derrotada do conflito. Toda sua argumentação gira em torno da defesa de um parlamento forte, que possa servir como campo de formação para lideranças políticas que, imbuídas da legitimidade e da especialização necessárias, possam conter o avanço do domínio burocrático sobre as instâncias decisórias de poder. Apenas um parlamento forte – elevado a esta condição pela habilitação do recrutamento do governo entre suas fileiras – poderia suplantiar as lacunas deixadas pela liderança forte que marcou a era de Bismarck.

O primeiro entrave encontrado por Weber para o fortalecimento do parlamento é sua configuração constitucional no Estado alemão. Na formação da Alemanha imperial, Bismarck promoveu a unificação do Estado nacional como uma federação de dinastias locais, que eram representadas no *Bundesrat* – órgão comparável à câmara dos lordes inglesa – sob domínio absoluto da aristocracia prussiana. Os estados ou províncias (*Länder*) retinham para si a estruturação da burocracia e a alocação da força de trabalho para gerir os serviços públicos básicos, aparentemente gerando idiosincrasias processuais e regimentais. O *Reichstag* era o único órgão unitário de representação do povo alemão, mas suas atribuições estavam meramente atreladas a questões orçamentárias e moções políticas, sem qualquer possibilidade de controle do governo central. Havia, inclusive, uma legislação² que interditava membros do *Reichstag* o direito de assumir posições no governo. Na ausência de uma atribuição política positiva, representada pela possibilidade de o parlamento atuar efetivamente para transformações, restava a esta câmara o exercício de política negativa; isto é, a pressão sob o executivo como forma de sabotar o governo ou de pressionar a administração central por cargos.

Outro ponto que favorece a centralidade da temática da burocracia nos escritos políticos weberianos é a relevância para sua trajetória acadêmica e consolidação no espaço de discussão intelectual. De certa maneira, sua posição sobre esse tema marca um traço analítico distintivo em relação aos colegas do *Verein für Socialpolitik* de gerações

² Trata-se do artigo 9, seção 2 da constituição alemã, citada por David Beetham em *Parlament and democracy*. In: Max Weber and the theory of modern politics. Cambridge: Polity Press, 1985.

anteriores, de posição notadamente conservadora. Entre os desafetos de Weber neste clube de discussão da política econômica estava Gustav Schmoller; economista, historiador e jurista. O ponto de discordância fundamental era a natureza da burocracia alemã: para Schmoller e outros membros antigos do clube, a burocracia alemã representava um exemplo notável de emancipação e autonomia em relação aos partidos e facções políticas, o que garantiria sua eficiência e assertividade na elaboração de políticas públicas e trato dos problemas sociais. Sob sua ótica, o corpo burocrático estaria operando relativamente à parte dos interesses materiais e dos conflitos de classe, condição que teria sido assegurada com o controle do poder político por parte de uma elite agrária e pelo regime monárquico.

A discordância de Weber se dará em múltiplos níveis. No âmbito analítico, demonstrará que a burocracia alemã não era de forma alguma emancipada da estrutura social, mas profundamente arraigada em sua estratificação. Este argumento fica claro quando Weber analisa a lei fiduciária alemã, que reservava cargos públicos da administração aos grandes proprietários de terra. Tal característica da legislação alemã era um exemplo da persistência da influência e prestígio dos *Junkers* sob a burocracia do país, e um dos aspectos estruturais que determinavam a influência e consolidação dos grupos de pressão dentro da democracia alemã. Além disso, a decadência dos *Junkers* frente ao avanço das formas empresariais de exploração capitalista do solo – pautadas pelo lucro e pelo assalariamento – minavam as condições “autônomas” com que essa classe teria operado o controle do aparato estatal. O conflito de classes era uma realidade eminente e, nesta nova ordem, nenhuma das classes em ascensão tinha as mesmas motivações e condições de reprodução dos *Junkers*: o interesse na perpetuação de um estilo de vida patriarcal para além da simples acumulação do capital.

Além da divergência em termos interpretativos, Weber também se distanciava das gerações anteriores do *Verein* em termos de valores pessoais. Como liberal, acentuava a filiação voluntária a ideias políticas como um importante catalizador da responsabilidade atribuída às lideranças governamentais. Rejeitava, portanto, a substituição da liderança política por uma burocracia especializada; pois entendia que, embora essa detivesse o conhecimento necessário para gerenciar o Estado, não estava imbuída da experiência e da legitimidade que só o escrutínio político conferia. A posição de Weber a esse respeito fica mais clara na conferência Política como Vocação (2014), onde advoga pelo poder político mesmo em um contexto de devastação de sua legitimidade no final da primeira guerra.

As passagens consideradas neste artigo demonstram como a burocracia detém uma centralidade nos escritos políticos e como sua abordagem difere-se daquela esboçada nos textos teóricos, especialmente em *Economia e Sociedade* (1999). A diferença repousa fundamentalmente na lente aplicada à análise: em *Economia e Sociedade*, a ênfase se dá na persistência dos sistemas de dominação e sua perpetuação no tempo, ao passo que nos escritos políticos o foco recai sobre a crise dos regimes e a emergência de uma nova ordem social. Portanto, se em *Economia e Sociedade* Weber está interessado em caracterizar a burocracia na forma ideal/típica, como uma refinada forma de administração – uma das mais eficazes já desenvolvidas pela humanidade –, nos escritos políticos, a burocracia acaba sendo retratada como espaço de poder e influência sobre a sociedade.

Em *Economia e Sociedade* este autor trata da superioridade da burocracia como instrumento para levar a cabo as complexas tarefas administrativas. Em seus escritos políticos a burocracia é considerada, em comparação, com respeito a sua tendência a constituir-se como força social e política independente, com valores próprios e com capacidade de influir sobre os fins e a cultura da sociedade (BEETHAM, 1985, p. 112)³.

Como o foco dos escritos políticos se dá sobre a crise dos regimes, a burocracia será analisada como elemento de reforço das relações de dominação em deterioração nestes contextos. Além do caso da Alemanha, esta percepção fica latente ao analisar o caso da revolução russa de 1905. Na investigação destes eventos, Weber debaterá como a burocracia profundamente autoritária e centralizada da Rússia atuou como cordão de contenção do movimento dos *Zemtzvos*, aglutinado em torno das administrações locais e única expressão do liberalismo naquele país. Sob o absolutismo *tzarista* desenvolveu-se uma burocracia estatal voltada para o autoritarismo administrativo, na qual a sociedade civil tinha sua participação interdita, anulando qualquer possibilidade de controle social nas ações governamentais. Estas condições institucionais eram complementadas para um favorecimento religioso das formas autoritárias de governo, já que a igreja ortodoxa não promoveu a constituição de formas liberais ou individualistas de culto ao sagrado; ao contrário, seus ritos e estrutura sacerdotal reforçavam os laços com o patriarcado e a submissão ao senhor. Pretendo explorar a hipótese de que burocracia, tal como retratada nos escritos políticos, é identificada como um dos elementos que permitem a reprodução das antigas relações de dominação em um momento de crise, por meio de sua capilaridade e eficiência administrativa.

³ Traduzido livremente do espanhol pelo autor.

3 CLASSES SOCIAIS E BUROCRACIA: GRUPOS DE PRESSÃO, CONSTITUIÇÃO DOS PROCESSOS E INDICAÇÃO DE QUADROS

O texto “Classe, Estamentos e Partido” é continuamente mobilizado para elucidar a abordagem weberiana de classe, partindo de uma distinção entre os conceitos de classe e estamento (*stände*). As classes sociais são conformações sociais abertas, baseadas exclusivamente na ordem econômica e delimitadas pela propriedade ou não propriedade de recursos e bens escassos em um contexto de mercado. Sua identificação pode ser feita a partir do destaque de uma situação de classe, um contexto em que favoreça a reação homogênea de seus integrantes – que pode ou não se concretizar – por meio de interesses mercadológicos comuns. Já os estamentos dizem respeito a grupos de *status* honoríficos, usualmente organizados na forma de comunidades, e baseados exclusivamente na ordem social, isto é, delimitados por um estilo de vida próprio. Sua identificação pode ser feita pelo destaque de uma situação de *status*, ou seja, a formulação de um horizonte de destino de seus integrantes determinado positivamente ou negativamente por sua posição em relação a honrarias socialmente reconhecidas.

Simplificando, poderíamos dizer, assim, que as “classes” se estratificam de acordo com suas relações com a produção e aquisição de bens; ao passo que os “estamentos” se estratificam de acordo com os princípios de seu consumo de bens, representado por “estilos de vida” especiais (WEBER, 1982, p. 226).

Para Max Weber, a classe social em si não é protagonista de ações sociais, mas sim, conformadora dos interesses que fazem emergir os atores sociais; estes sim, mobilizadores da ação social. Trata-se de uma abordagem fundamentalmente diversa daquela operada por Marx, que não descreveu de forma definitiva o conceito de classe social, mas deu indícios de que essas são protagonistas no dinamismo econômico na sociedade capitalista por meio de sua relação com os meios de produção. Em Weber, as classes sociais estão mais atreladas ao processo que desemboca na dominação por meio da apropriação: a escassez de bens valorizados, a luta por esses bens, a apropriação e monopólio por parte de uma classe social e a legitimação da dominação através de sua persistência no tempo. Entre o dominante e o dominado restam as relações sociais, uma unidade de análise essencial para o pensamento weberiano: sempre instáveis e pautadas

pela administração do domínio por meio da legitimação dos valores dominantes e subsequente incorporação destes valores pelos dominados⁴.

Com este quadro conceitual em mente podemos discutir a relação entre as classes sociais e a burocracia. Esta questão é abordada em profundidade no capítulo “Sociedade, classes e Estado na Alemanha”, no livro de David Beetham, que toma como objeto específico o tratamento de Weber a respeito de três classes sociais: os *Junkers*, a burguesia e o proletariado. O pano de fundo para esta análise é o que Beetham chama de *Obrikeistaat*, ou Estado autoritário, uma forma tipicamente prussiana de organizar a burocracia e o funcionamento das atividades estatais. Weber credita sua origem à apropriação dos quadros burocráticos por agentes integrantes de uma classe social: os *Junkers*. O domínio do Estado por estes agentes fundava-se em relações baseadas na lei fiduciária (ou titulação da terra vinculada), atestada por um título de nobreza que garantia a seus proprietários a alocação de quadros em funções públicas da administração imperial. Além deste dispositivo hereditário, Beetham cita a lei das três classes – em vigor desde 1848 – que dividia o sufrágio entre segmentos econômicos e sociais da população, garantindo uma maioria conservadora e prussiana na gestão do aparelho estatal do império.

Os integrantes da burguesia, por outro lado, não estavam preparados para assumir o protagonismo da liderança política, e acreditavam poder ter seus interesses representados pelos agentes da antiga classe dominante, os *Junkers*. Os representantes da burguesia – especificamente os membros de associações patronais – se contentavam em fazer valer seus interesses econômicos por meio de relações políticas obscuras, definidas nos bastidores do poder. Interessavam-se pela legitimação de um sistema de relações de trabalho profundamente autoritário, que garantisse o *output* da indústria e, ao mesmo tempo, contivesse a ameaça crescente do socialismo. Mas as aproximações da burguesia com o caráter autoritário do Estado alemão não estavam resumidas às prerrogativas econômicas, já que perpetuavam o sistema aristocrático fiduciário ao adquirir terras para garantir privilégios de *status* aos seus descendentes. Por fim, quanto aos representantes do proletariado – conformados majoritariamente no SPD – atribui uma atividade panfletária, que se utilizava da retórica revolucionária para constituir um partido

⁴ A temática da ação e das relações sociais foi aprofundada no texto “Conceitos sociológicos fundamentais” (1999), em que a ideia de probabilística complementa a análise das relações sociais. É possível afirmar que a probabilística age como uma métrica sempre que consideramos as relações entre os agentes; ou seja, tomada como um universo de previsibilidade possível dentro da prerrogativa de interdependência das unidades mínimas de análise. Frente a este conjunto de postulados, o trabalho do analista passa ser a investigação de quais são as ações casualmente adequadas para determinadas situações, o que lhe entregará um mapa para compreender os sentidos subjetivamente construídos pelos agentes.

de massas, dedicado à sustentação de um aparato burocrático que servisse a manutenção de seus quadros políticos e pouco afeito a real transformação política da sociedade.

Pela leitura que Beetham faz de Weber, a impressão que sobressai é que nenhuma das classes sociais existentes no período imperial alemão conformava interesses para transformação dos processos e dispositivos jurídicos que estruturavam a ordenação da burocracia naquele Estado. Ao contrário, pareciam se servir da antiga ordem burocrática para estabelecer os parâmetros de reprodução de seus interesses particulares, ainda que o desenvolvimento do capitalismo apontasse para a emergência de novas relações sociais de dominação e de exploração do trabalho. A burocracia alemã estava muito afastada da imagem autônoma e imparcial que lhe atribuíam os membros conservadores do *Verein*, vista por Weber como um espaço de reprodução dos interesses particulares de classe. Há aqui mais um indício do caráter perpetuador das relações de dominação estabelecidas numa antiga ordem por parte de uma burocracia estruturada, conformando um sistema que não se contenta em administrar o Estado, mas deseja expandir seu controle para as demais esferas da vida social.

A relação entre as classes sociais e a conformação da burocracia estatal⁵ também aparece nos escritos de Weber sobre a revolução russa. Como mencionamos anteriormente, os poucos traços de liberalismo naquela sociedade emergiam do chamado movimento dos *Zemstvos*, que demandavam a deposição da burocracia autoritária e a promulgação de direitos civis. Tratava-se de uma burguesia no “estilo de vida”, mas destituída do principal meios de produção naquele sistema, a posse de terras; ou seja, constituía um movimento que não tinha os meios econômicos para operar pressão sobre o governo absolutista. Os representantes da alta burguesia – que neste caso eram constituídos pelos industriais e pelos banqueiros, detentores do capital em moeda forte – atuavam como fiadores do sistema de parlamentarismo simbólico (*token parliamentarism*), uma configuração representativa que garantia estabilidade política. Este grupo não estava propriamente interessado em uma mudança dos costumes políticos daquela nação ou na reestruturação da burocracia estatal, mas sim na manutenção de seus privilégios como grupo de pressão. E foi com esta perspectiva que estas fracções da burguesia deixam de apoiar o governo do *Tzar* em 1917, já que o poder de polícia, por si só, não era mais

⁵ Importante incluir aqui a ressalva de que a análise da burocracia desenvolvida por Weber não atinge apenas o Estado, mas outros setores da vida moderna, como as empresas privadas e os partidos políticos. O recorte para a burocracia estatal se refere aos propósitos deste artigo.

suficiente para manter a ordem social e a desintegração política que seguia ameaçando seus negócios.

Vimos aqui a introdução do conceito de grupo de pressão que parece ser essencial para a mediação das relações entre as classes sociais e a burocracia estatal. Os grupos de pressão, portanto, representam a concatenação dos interesses de classe, organizados sob uma forma mais ou menos institucionalizada, sejam eles entidades de representação patronal, representantes de um segmento econômico específico, órgãos de representação sindical, etc. Podem estar associados aos partidos, mas suas delimitações não coincidem: os grupos de pressão tendem a ser mais amorfos, atuar por meios sub-reptícios e, muitas vezes, alheios à disputa eleitoral aberta travada pelos partidos. No contexto atual, os grupos de pressão poderiam ser relativamente comparáveis – guardadas as devidas ressalvas ao anacronismo histórico – a prática do *lobby* político; isto é, o destacamento de especialistas para negociar junto aos políticos eleitos a aprovação de textos legislativos que favorecem um determinado segmento econômico. Em outras palavras, os grupos de pressão são formados por agentes que operam como delegados dos interesses de uma determinada classe, investidos de sua legitimidade e reconhecidos pelos políticos eleitos como portadores de seu prestígio econômico, político e social.

Vale mencionar a importância que Weber confere às condições estruturais para a conformação de representantes da burguesia como grupo de pressão e, conseqüentemente, seu papel no estabelecimento de uma sociedade liberal e democrática. Em sua concepção, a liberdade que emergiu no oeste europeu é resultado de condições econômicas e sociais específicas, como a expansão ultramarina, o ascetismo religioso e o capitalismo precoce. Estas condições favoreceram a emergência de uma burguesia que detém a responsabilidade e os meios econômicos para atuar na liderança política, e assim conduzir sua experiência liberal para reestruturação da burocracia estatal. Sem estas condições, vimos na Rússia aquilo que Weber, em concordância com Lenin (BEETHAM, 1985, p. 190), chamou de revolução burguesa sem a burguesia: a demanda por garantia de direitos para os indivíduos, mas sem defender uma forma econômica tipicamente burguesa, o livre mercado.

Por fim, vale explorar brevemente a relação entre adoção de determinado sistema político e a conformação de uma burocracia estatal, com foco para o processo de nomeação em cargos administrativos. Na explanação de Weber, o caso da Alemanha imperial parece estar situado entre os casos norte-americano e russo. No primeiro caso, temos um exemplo de sistema plebiscitário puro, uma referência à adoção do presidencialismo. Weber aponta



como marco da organização deste sistema a eleição do candidato democrata Andrew Jackson, em 1828, período que instituiu o chamado *spoil system*, um arranjo pelo qual os cargos eram distribuídos entre os partidários da coalizão vencedora. Há o recrutamento dos cargos burocráticos de livre nomeação por meios de critérios fundamentalmente políticos, sendo a governabilidade do presidente determinada, principalmente, por suas escolhas na distribuição destes cargos (BELIEIRO JÚNIOR, 2004). Neste sistema o presidente é recrutado por um escrutínio político relativamente alheio ao processo parlamentar, e pode inclusive rivalizar com o parlamento, a depender de sua conformação. Na Rússia, por outro lado, a nomeação dos cargos burocráticos atendia ao poder autocrático do *Tzar*, sendo alguns cargos ocupados de forma perene por figuras leais ao regime absolutista. A burocracia neste contexto carecia de uma organização racional legítima, e era fundamentada exclusivamente por sua capacidade de sustentar o regime autoritário. Ao mesmo tempo, o parlamento existia apenas de forma simbólica, a fim de atribuir certa estabilidade política: não havia o desenvolvimento de uma cultura política de representação parlamentar. Esta leitura fica clara ao se tomar as demandas dos camponeses russos antes da revolução de 1905: a abolição da burocracia local e a eleição de representantes para tratar de seus interesses diretamente com o *Tzar*; uma função que, em tese, deveria ser desempenhada pelos representantes parlamentares.

4 A DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO POSTERIOR A CONSTITUINTE DE 1988 E SUA RELAÇÃO COM A FORMAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO REGIONAIS

Nesta seção final, gostaria de desenvolver um ensaio de aplicação dos métodos de análise empírica empregados por Weber nos escritos políticos para investigar um caso contemporâneo: a conformação da burocracia brasileira no período posterior a constituinte brasileira de 1988. A constituição, que recebeu a alcunha de “cidadã”, em referência aos seus inegáveis avanços em assegurar direitos civis inéditos na história legislativa brasileira, promoveu também um reordenamento das responsabilidades dos entes federativos na execução dos serviços básicos estatais, como a atenção à saúde e à educação. Esta transferência de autoridades veio acompanhada por uma reconfiguração do *status* jurídicos dos municípios, que se tornaram entes federados, e com isso passam a ter autonomia na gestão de programas e no convênio diretamente com a União para manutenção de políticas públicas. Em consequência desta nova estrutura de administração burocrática, vimos o

centro de poder de nomeação dos cargos em comissão transitar do executivo federal para os governos estaduais e municipais, estabelecendo uma nova esfera de gravitação de influência para composição dos quadros burocráticos. Trata-se, portanto, de uma descentralização na administração das políticas sociais, que no período autoritário haviam sido tuteladas e centralizadas pelo governo federal (RIBEIRO, 2013; ARRETCHE, 1999).

Não desejo desenvolver aqui um inventário das forças políticas em disputa no contexto da aprovação da constituinte, mas sim analisar a hipótese de que a conformação destas forças confluiu para um texto normativo que recriava a burocracia nacional para atender aos interesses de grupos de pressão regionais por meio da descentralização dos serviços públicos estatais. Não se trata, entretanto, de postular um simples revigoramento das elites regionais no contexto de abertura, já que seu apoio e participação foi decisivo para a manutenção e desenho burocrático do regime autoritário. A intenção aqui é fazer um levantamento dos processos que definiram os instrumentos normativos da capacidade governativa⁶ da nova república e, que em última instância, determinaram a probabilidade destas elites se consolidarem como grupos de pressão. Se a burocracia atua como um elemento de manutenção das relações de dominação no contexto de crise dos regimes – como compreendi a partir da leitura de Weber – é lógico assumir que, no contexto de transição do poder político brasileiro, a reformulação do texto constituinte fosse um ato mandatário para acomodar as novas formas de produção de autoridade e legitimidade demandadas pelo grupo político dominante.

Antes de partir para a análise do período posterior a constituinte, é importante mencionar que o tema do poder subnacional ou local certamente não é novo; e, pode se dizer, é um dos mais frequentes no pensamento social brasileiro. Sem se aprofundar muito e correndo o risco de esquecer nomes importantes, podemos citar clássicos como: Oliveira Viana, Sérgio Buarque de Holanda, Caio Prado Junior, Gilberto Freyre, Raymundo Faoro, José Murillo de Carvalho. Suas visões oscilam de: (a) uma leitura do poder local (ou privado) como fonte histórica da institucionalização no espaço público, na ausência do Estado (como vemos, por exemplo, em Oliveira Viana) ou (b) como um Estado patrimonialista, herdeiro da tradição portuguesa autocrática, sendo seus contornos maiores do que a própria sociedade; uma instituição que submete a autoridade patriarcal local em função de um

⁶ Em Kerbauy temos a definição do conceito de capacidade governativa em substituição aos conceitos de governança e governabilidade: trata-se da “capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas” (SANTOS, 1997, p. 334 *apud* KERBAUY, 2001, p. 18)

capitalismo politicamente orientado (como vemos em Raymundo Faoro). Os clássicos do pensamento brasileiro se ocuparam da reflexão sobre a formação histórica do Estado nacional e sua relação com as elites locais, muitas vezes orientados por modelos de referência para conformação de um Estado liberal, notadamente inspirados nas democracias europeias e pelo modelo norte-americano. Sem desprezar essas discussões abstratas, que caracterizam muitos desses ensaios clássicos, o interesse nesta seção é diverso: servir-se das discussões metodológicas weberianas sobre burocracia para entender o processo de descentralização que conformou o atual sistema federativo brasileiro.

O primeiro ponto a ser analisado é o conceito de descentralização, entendido aqui como reformas constitucionais que promovem o deslocamento de atribuições burocráticas, políticas públicas, recursos e/ou autoridade política do governo central para as autoridades subnacionais. As reformas constitucionais são fundamentais para definir normas jurídicas que irão reger o processo político de transferência da administração burocrática; entretanto, estas determinações, de forma isolada, não são suficientes para garantir a realocação de serviços estatais em um nível subnacional. Como vemos em Ribeiro (2013), esse processo de descentralização não ocorreu de forma isonômica em todo território nacional, principalmente pela falta de acordo das lideranças políticas a respeito das responsabilidades de cada ente federativo na execução das políticas sociais. Essas responsabilidades foram definidas apenas como diretrizes gerais na CF/1988, de modo que a regulamentação específica de cada área de ação estatal coube a legislação complementar (RIBEIRO, 2013, p. 149).

Portanto, ainda que o texto constitucional determine a transferência compulsória para os níveis subnacionais – no caso de algumas políticas de saúde e educação – esta realocação das atribuições deu-se de forma progressiva, na medida em que os entes federados aderiam ao processo de descentralização (ARRETCHE, 1999). A reconfiguração da administração burocrática de serviços estatais estabelecida pela CF/1988 conferiu certo “autonomismo” para os entes subnacionais executarem as políticas públicas, ainda que a maior parcela desses entes subnacionais não detenha autossuficiência financeira para executá-las independentemente. Por esse motivo, mesmo depois da prescrição jurídico-legal da descentralização administrativa ficar configurada na CF/1988, a União ainda desempenhou um papel fundamental na indução de tais políticas públicas, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990 (RIBEIRO, 2013).

No período democrático, o “voluntarismo” e “autonomismo” da adesão aos programas por parte das autoridades subnacionais depende fundamentalmente de um cálculo político. Em suma, o que está em jogo para estas autoridades subnacionais são “os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.” (ARRETCHE, 1999, p. 115). Quanto aos custos financeiros de administrar estas políticas em nível local, podemos relacioná-los a alguns fatores evidentemente dependentes: tamanho da população atendida, capacidade instalada de atendimento, autonomia contábil para manutenção dos empregos, etc. No limite, os determinantes fiscais serão utilizados como forma de concorrência entre os entes da federação, estabelecendo a chamada guerra fiscal, uma disputa baseada na oferta de incentivos fiscais como forma de atrair investimentos privados para determinado município ou estado da federação.

Vale mencionar aqui que, ao longo do processo de abertura democrática, observou-se a adoção de uma série de dispositivos legais para condicionar os gastos com políticas sociais ao controle inflacionário e orçamentário, visando à obtenção de superávit nas contas públicas⁷. A necessidade de um dispositivo legal que regula os gastos fiscais do Estado, em um contexto de incentivo à descentralização, pode ser lido como um indício de que as autoridades subnacionais estão dispostas a onerar o orçamento público para aumentar seu poder de mando sobre as diversas áreas que compõem a burocracia estatal em seu território. Não por acaso, mecanismos de transparência, *accountability* e participação social na fiscalização dos gastos públicos foram implementados de forma difusa no período imediatamente posterior a constituinte, e atualmente ainda encontram entraves para sua consolidação⁸.

⁷ Vale citar aqui o caso da lei de responsabilidade fiscal (Lei complementar nº101/2000) que condiciona os gastos dos entes federados a sua capacidade de arrecadação fiscal. Mais recentemente a chamada proposta de emenda constitucional (PEC) do teto dos gastos (PEC 55/2016) impôs a União um regime de austeridade fiscal, por vinte anos subsequentes a sua aprovação, limitando seus gastos a variação inflacionária. Importante lembrar que este dispositivo legal foi aprovado em um contexto de crise política e degeneração do pacto partidário que sustentava a capacidade governativa da presidente Dilma Rousseff.

⁸ Kerbauy propõe uma pesquisa com chefes do executivo e legislativo no estado de São Paulo para estudar a formação de elites e grupos de pressão regional no contexto de descentralização das políticas públicas. Uma de suas conclusões reforça a hipótese de restrição aos mecanismos de participação social como forma de controle do poder político. Ela escreve: “O que nossa pesquisa mostrou é que as elites políticas locais incorporaram no seu discurso a participação popular, mas tem enorme dificuldade em incorporá-la na arena decisória, pois existem muitos complicadores que afetam esta relação. Começando pelas relações muitas vezes conflituosas entre executivo e legislativo e judiciário, pela quase ausência de uma reforma gerencial no governo local e pela falta de entendimento do papel institucional dos Conselhos Municipais e pelos rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal é difícil hoje fazer um prognóstico à respeito da maior democratização ou eficiência do governo local.” (KERBAUY, 2001, p. 41).

Os custos políticos, entretanto, são mais complexos de determinar. Em primeiro lugar, há que se avaliar se o programa em questão conta com alguma determinação constitucional que obriga e estrutura sua descentralização. É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), incluído na Constituição por intermédio de grupos de pressão, formados principalmente por especialistas em sanitarismo público e por políticos de oposição ao regime autoritário, notadamente do PMDB (ARRETCHE, 1999). Como este programa é pautado pela universalidade e gratuidade do atendimento, sua não expansão em nível de administração local pode trazer uma série de questionamentos com peso político significativo.

Por outro lado, há as variáveis conjunturais para cálculo do custo político: a adesão ou não a um determinado programa pode estar relacionada à articulação do Executivo para obter apoio no Legislativo, já que a transferência da responsabilidade administrativa também gera a autoridade de nomeação dos cargos em comissão, um dos principais ativos na conquista de alianças políticas. Explorando o papel das comissões na relação entre Executivo e Legislativo, Pereira e Mueller (2000) concluem pela preponderância do primeiro poder sobre esses espaços, admitindo que as comissões trabalham, em geral, para interesse do executivo ou para temas alheios a sua agenda. Ressaltam, ainda, que “o Executivo atua de forma estratégica, junto com os líderes do partido (ou coalizão) governista, substituindo membros das comissões que lhe são menos leais com o objetivo de assegurar a vitória de seus interesses” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49). Pelas condições apresentadas, entendo que o *spoil system*, como modelo de governabilidade analisado por Weber, aparece aqui como uma variável de caráter conjuntural para análise das condições de descentralização de um programa ou de aprovação de uma política pública.

Analisados os componentes fiscais e políticos da descentralização no contexto posterior à constituinte cabe explorar sua relação com a formação de grupos de pressão regionais, sob duas óticas: a perspectiva institucional e a processual. O estudo das condições institucionais em que a descentralização se deu no Brasil parece indicar o fortalecimento do poder local, sendo que elementos estruturais – como a vinculação à descentralização de uma política por meio da adesão ou determinação constitucional – e conjunturais – como o desenvolvimento do sistema de patronagem e do mercado de cargos como forma de assegurar a governabilidade – são indícios da eficácia destes grupos de pressão regionais em reformular as regras de organização da burocracia na constituinte

segundo seus interesses. Pesquisas empíricas como a de Kerbauy (2001) parecem corroborar esta afirmação:

Desse modo, as elites políticas locais são grandes intermediárias da troca política, dos compromissos inter e intra classistas, pois além de decidirem na esfera local, irão pressionar na esfera estadual e federal, funcionando como grupos de pressão dos interesses locais e regionais nas esferas superiores da organização do Estado. Filtrarão ainda de modo seletivo esses interesses, tomando decisões, agendando ou não as demandas da população e nesse sentido intervindo na organização da sociedade civil. As transformações econômicas, sociais e urbanas que o país conheceu nas últimas décadas, mudam o perfil de suas elites municipais e a sua inserção regional/estadual e nacional. A identificação destas elites, suas características peculiares e seu relacionamento com as propostas de descentralização ajudam a entender não apenas como este processo se dá, como também as peculiaridades regionais de implantação das políticas de descentralização. (KERBAUY, 2001, p. 8)

A pesquisa de Falletti (2006), com dados mais recentes, também parece chegar as mesmas conclusões, ainda que por vias interpretativas diversas, adotando a visão processual. Seu artigo propõe uma comparação internacional com países latino-americanos que também experimentaram processos de descentralização ao fim de um ciclo desenvolvimentista; mas que produziram efeitos diversos no que se refere à distribuição do poder intergovernamental, ainda que mantenham sistemas de governo comparáveis ao brasileiro. Seu argumento é que:

[...] as reformas descentralizadoras trazem para a distribuição de poder entre os governos nacional e os subnacionais dependem da sequência em que diferentes tipos de reformas políticas descentralizadoras (administrativa, fiscal e política) acontecem. O artigo mostra que o tipo de distribuição territorial de poder estabelecido pelas constituições – federal ou unitário – o grau de descentralização do sistema que rege os partidos políticos – se os legisladores nacionais são mais leais aos líderes nacionais ou aos subnacionais – e as condições iniciais das estruturas de relações intergovernamentais não afetam, em grande medida, as mudanças que políticas descentralizadoras promovem nas relações intergovernamentais. Em outras palavras, argumento em favor de uma explicação dependente (*path dependent*) da via processual e contra explicações de legados estruturais e institucionais de longo prazo para explicar as consequências da descentralização sobre o equilíbrio intergovernamental do poder”. (FALLETTI, 2006, p. 47-48)

Diferentemente da visão institucionalista, a perspectiva processual entende que a descentralização não produzirá, necessariamente, mais autoridade para os governos subnacionais, sendo esta autoridade facultada à ordem com que as diversas esferas de governo são descentralizadas. Sua explanação divide o processo de descentralização em três dimensões: política, fiscal e administrativa. No Brasil, a descentralização teria se iniciado pela dimensão política, ainda antes da abertura, com a eleição livre dos

governadores em 1983. Deste processo eleitoral surgiriam as lideranças regionais que foram centrais para a abertura política – aglutinadas no movimento Diretas Já – e que formariam a base dos principais partidos políticos no contexto democrático. A descentralização fiscal, pautada na sequência, ocorreu no bojo das negociações constituintes, e neste caso o contrapeso pendeu para o lado das autoridades subnacionais: observa-se aprovação de uma série de mecanismos fiscais de transferência compulsória – como o ICMS – com as quais os governadores estaduais e prefeitos passam a contar com uma receita permanente para a execução de suas políticas. Por fim, a descentralização administrativa transferiu responsabilidades em termos da oferta de serviços para os entes subnacionais, mas somente quando sua autoridade política e autonomia fiscal já estavam garantidas. As duas interpretações parecem concordar que, independente da explicação proposta, o Brasil atravessou um ciclo de descentralização burocrática nos anos que se seguiram a abertura; e que este processo resultou no aumento da autoridade atribuída aos grupos de pressão regionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a burocracia contemporânea, de uma perspectiva empírica, com o instrumental metodológico disposto por Weber há mais de um século, pode ser uma tarefa desafiadora. As observações weberianas sobre a burocracia, tecidas em seus escritos políticos, ressaltam a importância de conjugar análises de variáveis conjunturais e estruturais para construir um quadro de referência desta forma de dominação em um determinado contexto histórico. É importante resguardar o fato de que quando Weber criticou o avanço da burocracia sobre o controle do Estado, sobrepondo a autoridade das lideranças políticas, estes dois agentes eram muito mais distintos do que se observa atualmente. Como sintetizam Abrucio e Loureiro, políticos e burocratas

tendem a ser cada vez mais híbridos, de modo que políticos que comandam o topo do Estado se utilizam fortemente do conhecimento técnico para legitimar suas ações, ao passo que a alta burocracia precisa desenvolver habilidades políticas e capacidade de responder aos eleitos e à sociedade, não podendo ficar em uma redoma de vidro protegida pelas prerrogativas de seu cargo e por seu saber especializado (2018, p. 50).

No ensaio de aplicação procuramos discernir entre essas duas dimensões de variáveis para analisar o processo jurídico/político que configurou a descentralização das políticas sociais na estrutura federativa pós constituição de 1988. As duas visões sobre a

descentralização burocrática consideradas parecem concordar que este processo entregou maior autoridade para os governos subnacionais no período democrático brasileiro, ainda que esse processo não seja isonômico em todo o território nacional. Índices de descentralização, propostos por Arretche (1999), podem ajudar a dar conta da mensuração de quanto determinadas áreas, programas, e políticas encontram-se sob mando das autoridades subnacionais, o que certamente facilitaria a comparação entre esses territórios. Paradoxalmente, a entrega de autoridade administrativa a grupos de pressão regional parece ter se seguido sem que a alternância política nessa dinâmica local afetasse significativamente a provisão de políticas sociais, como o trabalho de Ribeiro (2013) parece indicar; conclusão que reforça o papel de indução do governo federal mesmo no período democrático. Se os escritos políticos weberianos enfatizam o papel conservador da burocracia em momentos de crise, vale a pena se perguntar: até que ponto podemos caracterizar a constituinte de 1988 e a ordem que se seguiu sob o signo da ruptura?

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. IPEA, Rio de Janeiro, 2018.

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-144, 1999.

BEETHAM, David. **Max Weber and the theory of modern politics**. Cambridge: Polity Press, 1985.

BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos M.. Os partidos políticos em Weber. **Mediações: Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 9, n. 2, p. 165-175, 2004.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016 – PEC do Teto dos Gastos Públicos**, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.; 1988.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 46-85, 2006.



KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Descentralização, municipalismo e elites locais. Trabalho apresentado no XX encontro anual da ANPOCS, **XX ANPOCS**, 2001. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-26-encontro/gt-23/gt14-15/4445-mkerbauy-descentralizacao/file>. Acesso em: 04 jan. 2019.

MOMMSEN, Wolfgang. The champion of Nationalist Power Politics and imperialism. *In*:

MOMMSEN, Wolfgang. **The Age of Bureaucracy: Perspectives on the Political Sociology of Max Weber**. Blackwell, p. 22-46, 1974.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

RIBEIRO, Leandro Molhano. Federalismo, Governo local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro. Fiocruz, p. 151-177, 2013.

SELL, Carlos Eduardo. Max Weber: democracia parlamentar ou plebiscitária?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 137-147, 2010.

WEBER, Max. Parlamentarismo e governo numa Alemanha Reconstruída. *In*: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia e outros escritos**. São Paulo: Abril Cultural, Coleção “Os Pensadores”, p. 07-91, 1974.

WEBER, Max. Classe, estamento e partido. *In*: WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, cap. VII, p. 211- 227, 1982.

WEBER, Max. O Estado nacional e a política econômica. *In*: COHN, Gabriel (Org.); FERNANDES, Florestan (Coord.). **Weber: Coleção “Grandes Cientistas Sociais”**. 5ª ed. São Paulo: Ática, p. 58-78, 1991.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. UNB, vol. 1 e 2, 1999.

WEBER, Max. Política como Vocação. *In*: WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.


NOTAS

TÍTULO DA OBRA

A fundamentação da burocracia nos escritos políticos de Max Weber: lições para pensar a descentralização administrativa no Brasil.

André Marega Pinhel

Mestre em Antropologia Social (UFPR) e Doutorando em Sociologia (USP)
Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil
andrepinhel@usp.br

 <https://orcid.org/0000-0002-2462-8236>

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: 25/06/2020

Aprovado: 03/11/2020

