

Max Weber e a racionalidade burocrática

FLÁVIO REIS SANTOS*

Resumo

O presente texto procura apresentar a análise sobre as instituições capitalistas modernas materializadas na racionalidade burocrática, entendida na profundidade de seus resultados enquanto processo de especialização científica e distinção técnica. Para tanto, apontamos as concepções centrais contidas nos estudos de Max Weber na razão em que examina os fenômenos singulares, difusos e discretos, que se encaixam num quadro conceitual geral, denominado tipo-ideal, no qual, a burocracia deve ser apreendida como fenômeno da realidade que a suscita e instrumento de dominação racional legal a serviço do capital.

Palavras-chave: Capitalismo; Burocracia; Racionalidade; Racionalização.

Max Weber and bureaucratic rationality

Abstract

The present text seeks to present the analysis of modern capitalist institutions in bureaucratic rationality materialized, understood the depth of his results as a process of scientific expertise and technical distinction. To do this, aim the central concepts contained in the studies of Max Weber on reason in which examines natural phenomena, discrete and diffuse, that fit a general conceptual framework, called type-ideal, in which, the bureaucracy must be seized as a phenomenon of reality that raises and rational domination instrument in the service of the legal capital.

Keywords: Capitalism; Bureaucracy; Rationality; Rationalization.



* **FLÁVIO REIS SANTOS** é Pós-Doutorando em Educação (Metodologias de Ensino) e Doutor em Educação (Fundamentos da Educação) pela Universidade Federal de São Carlos; Professor Convidado dos cursos de pós-graduação em Gestão Escolar e em Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).



Karl Emil Maximilian Weber

Fonte: Bildarchiv Preussischer Kulturbesitz

1. Introdução

As transformações tecnológicas ocorridas na Segunda Revolução Industrial no final do século XIX e nos primeiros anos do século XX marcaram o início do capitalismo monopolista ou financeiro. As inovações da técnica e da ciência geraram mudanças substanciais no sistema social. A descoberta da eletricidade e a invenção do dínamo substituíram o vapor como força motriz, levando as indústrias a abandonarem a utilização de máquinas com grande potencial energético (DOBB, 1987).

A descoberta do petróleo, a invenção do motor a combustão interna de Nikolaus Otto, bem como a conversão do ferro em aço (Processo Bessemer), fabricado em

larga escala e a baixo custo, possibilitou a sua aplicação em diversos segmentos da vida material. Novos meios de transportes (automóvel e avião) e de comunicação (telégrafo e telefone) foram criados e desenvolvidos, melhorando a qualidade da vida como um todo.

A mecanização do sistema produtivo capitalista transformou quase todos os setores da vida em sociedade. Na estrutura socioeconômica efetivou a separação entre o capital e o trabalho e estabeleceu as bases de relações para a sua existência e preservação, ao conquistar a humanidade e assegurar, em consequência disso, a sua posição como sistema econômico hegemônico mundial.

Os grandes conglomerados industriais passaram a dominar o mercado em detrimento das médias e pequenas empresas. As máquinas e equipamentos industriais tornaram-se mais custosos e a organização no interior da fábrica passou a exigir técnicas cada vez mais complexas e dinâmicas de planejamento, coordenação, fiscalização e controle dos processos de administração e produção (DOBB, 1987).

O desenvolvimento das instituições no interior da sociedade capitalista desencadeado por tais transformações, orientadas pela racionalização material e imaterial dos processos produtivos, foram minuciosamente estudados por Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920), centrado na análise da organização cotidiana da sociedade, na divisão e coordenação das mais diversas atividades laborais, assentadas na divisão racional do trabalho, na exigência de especialização e diferenciação das funções exercidas por cada trabalhador, classificadas de acordo com critérios técnicos, subordinadas a uma autoridade, hierarquicamente organizada e altamente especializada.

Emergia um modelo de administração da sociedade adequado à inegável legalidade imanente de sua evolução determinada pelo desenvolvimento técnico-científico responsável pela produção material assentada numa orientação política, submetida à contemplação das necessidades funcionais do sistema econômico propriamente dito (HABERMAS, 2009, p. 73).

2. Burocracia, racionalidade e racionalização

Max Weber (2000) estudou o capitalismo moderno por meio da análise de suas instituições materializadas em uma mesma racionalidade burocrática que é entendida, na profundidade de seus resultados, como processo de especialização científica e peculiar diferenciação da técnica. Racionalidade consubstanciada na organização da vida do trabalho e, em razão da divisão e coordenação de todas as atividades produtivas, orientada pela articulação das ações humanas, com suas ferramentas e meios de trabalho, para atingir maior eficiência e máximo rendimento operacional produtivo.

A racionalização para Weber significa a “ampliação das esferas sociais que se submetem aos critérios da decisão racional” ligados à industrialização do trabalho social em que os “critérios de ação instrumental penetram nos âmbitos da vida material que envolve a urbanização das formas de existência e tecnificação dos transportes e das comunicações”. A racionalização progressiva da sociedade depende da institucionalização do progresso científico e técnico (HABERMAS, 2009, p. 45).

O principal instrumento metodológico utilizado por Weber para examinar o significado cultural dos fenômenos é denominado tipo-ideal. Seu conceito parte da unilateralidade de uma ou mais concepções (similares ou distintas) e pela reunião de fenômenos singulares, difusos e discretos, que se encaixam no quadro conceitual geral e lhe permite realizar uma interpretação objetiva para comparar os fenômenos entre si (SAINT PIERRE, 2004).

O tipo-ideal é o modo de construção de conceitos peculiares para o método

histórico caracterizado pelo estudo da realidade e dos fenômenos em sua singularidade. Ao identificar a burocracia com a racionalidade e o processo de racionalização com o mecanismo da rotina opressiva, Weber (1971; 2000) define três tipos-ideais de racionalização, a saber:

1) A abordagem quantitativa é aplicada para a realização de análise comparada entre dois âmbitos da sociedade que variam em amplitude e abstração, com vistas a localizar características comuns entre ambos. Para descrever a Racionalização da Sociedade, Weber eleger:

a) O Centro de Organização do Sistema Econômico: define a empresa capitalista por meio da instituição de uma estrutura contábil e financeira racional. Pela implementação de uma força de trabalho proletária, formal e eficiente, pela ampla utilização do saber técnico-científico e pela tomada de decisão para o investimento, em conformidade com a satisfação das demandas do mercado;

b) O Centro Organização do Estado Moderno: configurado por meio da instituição de um efetivo sistema tributário, assentado numa unidade de comando militar, no monopólio do uso da violência e, especialmente, por uma complexa administração burocrática; tanto as organizações da economia capitalista quanto do Estado Moderno, bem como as suas relações, são sistematicamente normatizadas pelos princípios do direito formal;

2) Racionalização da Cultura: caracterizada pela previsibilidade, rapidez, precisão, cálculo e controle organizativo e instrumental dos processos empíricos localizados nas ciências modernas e inovações tecnológicas, na arte e na religião autônomas assentadas em princípios éticos e morais;

3) Racionalização da Personalidade: relacionada à conduta de vida racional, definida como elo entre a racionalização cultural e social. A verificação da existência de condicionantes materiais associada à internalização de valores e ideias configuram, em linhas gerais, a racionalização da personalidade.

Max Weber (1971) afirma que a dinâmica entre os tipos-ideais de racionalização pode acontecer de forma simultânea em tempos e espaços semelhantes ou em tempos e espaços distintos, no interior das mais diversas instituições (empresas privadas, partidos políticos, igrejas, Estado) administradas racionalmente, nas quais funções combinadas e funções especializadas representam o centro da estrutura do sistema.

Essa dinâmica interacional exige do homem moderno a sua permanente transformação e especialização profissional, a sua constante adaptação e qualificação para a sua absorção pelo processo da máquina burocrática, assegurando estruturalmente sustentação, organicidade e suporte especializado, necessários às inovações tecnológicas (GERTH; MILLS, 1971, p. 66-67).

Weber (1971; 2000) analisa a burocracia em suas dimensões constituintes e enfatiza a necessidade permanente de seu pleno controle, para a promoção da eficiência e efetividade racional, para a maximização dos resultados em sua

capacidade operacional e satisfação das necessidades qualitativas e quantitativas, impostas pelo mercado.

Na concepção *weberiana*, a burocracia como sistema de dominação é resultado do processo de monetarização da sociedade, da evolução e manutenção do capitalismo (por carência, necessidade ou precaução), por meio da assimilação e transformação das teorias e métodos que gravitam ao seu redor.

Portanto, a burocracia deve ser apreendida como fenômeno histórico da realidade que a suscita e instrumento de dominação a serviço do capital, na medida em que ajusta o sistema para assegurar, por exemplo, a harmonização entre capital e trabalho ou entre administração e proletariado, de modo que extingue de forma impositiva e velada as possibilidades emergentes ou insurgentes para a democratização das relações de trabalho no interior do sistema socioeconômico.

Max Weber (2000) chama a atenção para a existência de uma tendência de adequação crescente do sistema capitalista a uma maior racionalização, complexidade e especialização das técnicas e estruturas organizacionais, associando modernização com racionalização, profissionalização com burocratização. Quanto mais complicada e especializada a cultura moderna, maior a necessidade de apoio externo de um perito ou especialista dotado de objetividade, para garantir a sua organização no lugar do mestre das antigas estruturas sociais, movido pela simpatia e preferência pessoais, pela graça e gratidão.

A burocracia, segundo Weber (1971, p. 251), oferece as atitudes exigidas ou requeridas pela organização racional da “cultura moderna na combinação mais favorável”. A razão imperativa que

explica o progresso da organização burocrática é a sua superioridade técnica sobre qualquer outra organização, visto que um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua em relação às demais organizações, da mesma forma que o faz uma máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A precisão, a rapidez, a univocidade, a oficialidade, a continuidade, a discricção, a uniformidade, a rigorosa subordinação à economia e redução de custos objetivos e pessoais são infinitamente maiores, em uma administração severamente burocrática.

A burocracia é a categoria-chave que expressa a forma mais nítida de seu tipo ideal: a dominação racional-legal. “A crença na legitimidade das ordens determinadas e do direito de mando daqueles que em virtude dessas ordens estão nomeados para exercer a dominação legal” (WEBER, 2000, p. 141). A racionalidade formal significa a realização ou o empreendimento de uma ação, mediante a aplicação dos meios e recursos econômicos. A racionalidade formal se encontra intimamente ligada à burocracia e representa a seara para a compreensão do capitalismo.

Por exemplo, a racionalização da administração é colocada em movimento, na medida em que idiosincrasias e preferências pessoais são completamente desprezadas, isoladas e substituídas por atividades adequadas para a maximização da eficiência, para atingir os objetivos estabelecidos pela instituição.

A burocracia incorpora a racionalidade formal e concebe o capitalismo como sistema racional. Se pensarmos em tal coerência e analisarmos os meios e fins visados, poderemos concluir que essa racionalidade formal existe e persiste na expressão da burocracia, em toda a

sociedade e em suas formas de organização para o atendimento das necessidades advindas do processo de desenvolvimento capitalista (COVRE, 1993, p. 300).

A racionalidade constitui a própria razão econômica do capitalismo na busca pelo lucro ajustada permanentemente à continuidade da empresa privada. O racionalismo é condicionado às possibilidades de rentabilidade, orientada por um cálculo sistemático e metódico para reduzir a qualidade em quantidade. Herbert Marcuse argumenta que essa funcionalização universal, que assume a forma econômica do valor de troca, transforma-se numa eficácia calculável, sendo:

[...] universal na medida em que a funcionalização domina todas as particularidades, reduzindo-as a quantidades e valores de troca. A razão abstrata torna-se concreta num calculável e calculado domínio sobre a natureza e sobre o homem. Deste modo, a concepção que Weber tem da razão vem a apresentar-se como uma razão *técnica*. Quer dizer, a produção e a transformação de materiais físicos e humanos por um aparelho arregimentado, científico, construído para obter uma eficácia previsível e cujo racionalismo organiza e controla, ao mesmo tempo, num mesmo movimento, coisas e homens, fábricas e burocracias, trabalho e diversões (MARCUSE, 1973, p. 15, grifo do autor).

O racionalismo capitalista examinado por Max Weber aponta a impossibilidade de demonstrar o conteúdo e o fim da construção científica e técnica (objeto e sujeito), delimitada em função da satisfação das necessidades humanas

(atividade fim da economia), como “resultado obtido dentro do quadro das possibilidades de ganho calculadas de modo privado” (lucro da empresa) capazes de assegurar a existência dos homens. Essa dependência é justificada no trabalho livre que se encontra à disposição do capitalista (MARCUSE, 1973, p. 16).

A burocracia na racionalidade capitalista representa para Weber (2000, p. 145) a organização técnico-administrativa institucional, equipada com um quadro profissional especializado, selecionado na obediência de critérios racionais, encarregado do planejamento e execução das mais distintas e diversas atividades essenciais ao funcionamento do sistema. A criteriosa seleção de pessoal qualificado, a divisão e distribuição de funções e tarefas, a obediência às leis e aos regulamentos, a disciplina hierárquica são elementos componentes da burocracia estudada por Max Weber, na busca pela máxima eficiência administrativa, tanto na esfera privada quanto na pública.

A administração burocrática constitui a “própria dominação em virtude de conhecimento, configura a expressão interior e exterior de seu caráter fundamentalmente racional”, além de significar a formidável condição de poder, resultado do conhecimento profissional adquirido na execução das mais variadas atividades concernentes às técnicas aplicadas ao exercício do labor cotidiano ou obtido via documentação formal (WEBER, 2000, p. 147).

A administração racional representa *conditio sine qua non*¹ ao funcionamento do Estado Moderno – administrador dos serviços e políticas públicas, bem como de todas as atividades econômicas particulares – e deve ser estruturada de

¹ *Condição sem a qual.*

acordo com seis características fundamentais, entendidas como ideais para estabelecer, de modo geral, o controle legal-racional das instituições, tendo por objetivo atingir metas com eficiência máxima, mediante a aplicação de uma racionalização eficaz, na seguinte conformidade:

1) As leis e normas administrativas definem e fixam os princípios jurídicos oficiais, ordenados de acordo com uma formulação prévia regulamentar:

a) as atividades necessárias aos objetivos visados da estrutura burocraticamente governada são distribuídas de forma permanente como deveres oficiais; b) a autoridade de mando necessária à devida execução desses deveres deve ser distribuída de maneira estável e limitada pelas normas estabelecidas por meio de seus instrumentos coercitivos, disponibilizados aos funcionários ou autoridades; c) a realização desses deveres em conformidade com a correspondência dos direitos deve acontecer mediante a aplicação de medidas metódicas, tomadas por pessoas devidamente qualificadas de acordo com o disposto em regulamento geral previamente estabelecido. Nos Governos públicos e legais, esses três elementos constituem a *autoridade burocrática*. No domínio econômico privado constituem a *administração burocrática*. A burocracia assim compreendida, se desenvolve plenamente em comunidades políticas e eclesiásticas apenas no Estado Moderno e na economia privada, apenas nas mais avançadas instituições do capitalismo (WEBER, 1971, p. 229, grifos do autor);

2) Os princípios da hierarquia determinam os níveis de autoridade dos cargos ou funções, por meio do estabelecimento de um consistente

sistema orientado pela ordem, disciplina e subordinação:

a) O sistema hierárquico fornece aos subordinados a possibilidade de recorrer de uma decisão de uma autoridade inferior para sua autoridade superior de uma forma regulada com precisão. O princípio da autoridade hierárquica é organizado monocraticamente em simetria com o desenvolvimento do tipo burocrático que se localiza em todas as organizações burocráticas no Estado e na Igreja, bem como nas grandes organizações partidárias e empresas privadas (WEBER, 1971, p. 230); b) A distribuição da autoridade entre os cargos assegura a redução de possíveis conflitos por restrição de contato em obediência às regras previamente estabelecidas e proporciona aos subordinados a garantia de proteção de ações arbitrárias impostas por seus superiores hierárquicos desde que observado e atendido o conjunto de leis e regras existentes no sistema; c) As leis e normas administrativas conferem às pessoas na investidura de autoridade a posse de um poder coercitivo – toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade – necessário à manutenção da ordem e da disciplina de seus subordinados, devidamente respeitados os limites da arbitrariedade, tanto na esfera privada quanto na pública (WEBER, 2000, p. 33).

3) “A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos, preservados em sua forma original”. No serviço público, o conjunto da ocupação dos cargos é representado pelo quadro de funcionários e associado aos “documentos e expedientes que constituem uma *repartição*”. Em se tratando de “empresa privada, a repartição é chamada de escritório”. A

organização do serviço público separa a repartição do âmbito privado do funcionário, pois:

[...] a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada, ou seja, a organização da burocracia separa a esfera profissional da pessoal ou distingue na propriedade pública ou privada a atividade administrativa desempenhada pelos componentes do quadro de funcionários, ocupantes de cargos e salários, os técnicos especializados na administração são profissionais da instituição em expediente e não detêm a propriedade de seus meios e modos de produção (WEBER, 1971, p. 230);

4) A administração racional ou burocrática pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo do corpo de funcionários em obediência às regras e normas técnicas para o desempenho de cada função, visto que:

[...] a especialização é variável na proporção da posição hierárquica na instituição. Quanto mais alto o cargo ou função ocupada mais generalista e ampla a formação e especialização quanto mais baixa a posição mais técnica e especializada a formação tendo em vista o atendimento às exigências de máxima produtividade alinhada à racionalização de recursos materiais e imateriais condicionada ao desempenho racional das atividades (WEBER, 1971, p. 231);

5) À medida que o cargo se desenvolve, “a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido”. Esta é uma evolução que deve ocorrer tanto nos cargos públicos como privados (WEBER, 1971, p. 231);

6) A burocracia estabelece regras e normas técnicas para o exercício de cada cargo ou função condicionado a um conjunto de regras gerais as quais podem ser “mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas e que podem ser apreendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial e envolve jurisprudência ou administração pública ou privada. “As regras e normas técnicas devem ser executadas de forma disciplinada e de acordo com ordem administrativa reguladora da ação desempenhada” (WEBER, 1971, p. 231).

3 Tipos-Ideais de Dominação Legítima

A racionalidade burocrática expressa por essas características envolveu a ação das instituições modernas em função da edificação das bases de sustentação para a criação dos instrumentos necessários que assegurassem a evolução e desenvolvimento do sistema capitalista mundial. Weber (2000) observa que, entre esses instrumentos, encontramos o exercício de um poder coercitivo configurado por três tipos-ideais legítimos de dominação, fundamentais para a regulação das relações sociais:

1) Dominação Tradicional: “crença cotidiana baseada na santidade das tradições vigentes e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade” (WEBER, 2000, p. 141). A legitimidade da dominação tradicional reside na obediência da associação dominada pelas ordens e poderes tradicionais senhoriais, orientada por sentimentos de piedade e por princípios comuns de educação:

1) Pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor por vínculos de piedade (recrutamento patrimonial): a) membros do clã: princípio de administração muito frequente nas dominações tradicionais; b)

escravos: libertados encontram-se em dominações patrimoniais em todas as posições; c) funcionários domésticos dependentes, particularmente ministeriais: senescal (grão-servo), marechal (cavaliço), camareiro, copeiro, mordomo (chefe da criadagem e eventualmente dos vassalos); d) clientes: tanto na China quanto no Egito a clientela do rei foi a fonte do funcionalismo patrimonial; e) colonos: exércitos de colonos em todo o Oriente e também no domínio da nobreza romana; f) libertados; 2) Recrutamento extrapatrimonial: a) relações pessoais de confiança: o sistema de favoritos é uma característica específica de todo o patrimonialismo; b) pacto de fidelidade com o senhor legitimado: sistema de vassalagem; c) funcionários livres que entram na relação de piedade para com o senhor: a burocracia surgiu primeiro em Estados patrimoniais (WEBER, 2000, p. 148-149).

Nessa relação, o dominador estabelecia-se por sua posição de superioridade e pela representação de sua autoridade pessoal, caracterizada pela composição de seu quadro administrativo, quando não atendessem às exigências impostas pelos deveres e responsabilidades objetivas de um cargo ou função. As relações eram determinadas pelo princípio da fidelidade pessoal do servidor, considerado pelo dominador não como simples funcionário da associação, mas um companheiro tradicional da associação, visto que:

[...] em lugar da competência objetiva fixa, existe a concorrência entre os respectivos encargos e responsabilidades atribuídos inicialmente pelo senhor ao seu arbítrio, mas que logo assumem caráter duradouro e muitas vezes acabam sendo estereotipados pela tradição. Cria-se essa concorrência

particularmente pela disputa por oportunidades de emolumentos devidos tanto aos encargos quanto ao próprio senhor quando se recorre aos seus serviços. Em virtude de tais interesses constituem-se frequentemente, pela primeira vez, as competências objetivas e, com isso, a existência de uma autoridade institucional (WEBER, 2000, p. 149).

A obediência não se encontrava disposta em estatutos, mas sim na pessoa do senhor, determinada pela tradição, na qual o conteúdo e o alcance de suas ordens eram determinadas e legitimadas, em virtude do exercício do livre arbítrio do suserano, marcado pela ausência de limitações que, por princípio, determinavam a obediência. A natureza efetiva do exercício de dominação tradicional era determinada pela ação permissiva do senhor e de seu quadro administrativo, diante da obediência dos súditos, sem provocar a sua resistência ou repulsa.

Segundo Weber (2000, p. 149), o quadro administrativo constitutivo da dominação tradicional caracterizava-se – dentro outros tantos elementos – pela ausência de “competência fixa segundo regras objetivas, hierarquia racional fixa, nomeação regulada por contrato livre e ascenso regulado, formação profissional e muitas vezes salário fixo e pago em dinheiro”;

2) Dominação Carismática: “veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e de suas ordens reveladas ou criadas”. Weber (2000, p. 158) encara o carisma como qualidade pessoal, considerada extracotidianamente, em que qualidades e poderes sobrenaturais ou sobre-humanos são atribuídos a uma pessoa ou na observância da crença da divindade encarnada. O carisma repousa nos valores e atributos pessoais de um

determinado sujeito, que se distingue em virtude de seus exemplos, heroísmo e santidade, reunindo ao seu redor discípulos e/ou partidários.

O carisma puro é completamente alheio e hostil à economia, despreza e condena todo e qualquer aproveitamento econômico ou financeiro dos dons divinos, visto que representa uma missão íntima na existência de uma vocação pessoal, e não admite qualquer vantagem econômica como fonte de renda em retribuição à utilização de tais dons. A sua validade na realização do reconhecimento pelos dominados consolida-se na expressão das provas (milagres). O carisma puro decorre “da entrega à revelação, da veneração aos heróis ou da confiança no líder”. Esse reconhecimento não constitui a razão de sua legitimidade, mas “um dever para que as pessoas chamadas reconheçam tais qualidades, em virtude de vocação e provas, nascidas do entusiasmo ou da miséria e esperança” (WEBER, 2000, p. 159).

O quadro administrativo da dominação carismática não é constituído por um grupo de funcionários profissionais; aliás, não possui qualquer formação profissional e também não é selecionado de acordo com critérios de dependência doméstica ou pessoal, mas em função de suas qualidades carismáticas. “Ao profeta corresponde o discípulo, ao príncipe guerreiro o séquito, ao líder os homens de confiança”. Não existe colocação, distinção, carreira, ascenso ou mesmo hierarquia, há tão somente inspiração e intervenção do líder em razão da própria qualificação carismática ou na ocorrência de sua insuficiência no exercício de determinadas tarefas (WEBER, 2000, p. 160-161).

A dominação carismática é fundamental para que a administração racional das massas e das coisas seja eficaz. Uma

administração verdadeiramente racional, ao utilizar os meios da riqueza social à sua disposição, deveria satisfazer as necessidades da humanidade, mediante o emprego de novas tecnologias; no entanto, o próprio racionalismo do aparelho burocrático assentado na produtividade repressiva inviabiliza a concretização dessa possibilidade.

À medida que tal contradição se evidencia de forma irracional, passa a exigir a sua superação por uma nova forma de domínio, para que o próprio domínio continue existindo. Esse novo domínio é constituído pela representação democrática que corresponde ao controle e à manipulação, que caminham lado a lado, para a realização dessa democratização, caracterizada pela imbricação entre o “domínio como privilégio dos interesses particulares e a autodeterminação como expressão dos interesses gerais” (MARCUSE, 1973, p. 34).

A solução para essas contradições encontra-se, essencialmente, na democracia, na qual as massas populacionais escolhem os seus representantes, confirmando periodicamente o seu poder e ratificando a sua política em condições cuidadosamente controladas. Herbert Marcuse (1973, p. 34) argumenta que o sufrágio universal não é para Max Weber somente o resultado do domínio, “mas também um instrumento do domínio pela sua própria maturidade técnica em que a democracia plebiscitária em si é expressão política do racionalismo feito razão”;

3) Dominação Racional Legal: “crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”. A crença na validade das regras do direito estabelecidas racionalmente e na

legitimidade dos chefes nomeados pelo poder legal (WEBER, 2000, p. 141).

O conjunto de regras de direito da dominação racional legal caracteriza o mundo abstrato de pressupostos, prescrições e normas técnicas aplicáveis aos mais diversos casos da realidade cotidiana, baseados no entrelaçamento das seguintes ideias:

- a) todo direito mediante pacto ou imposição pode ser estatuído de modo racional com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação, mas também, em regra, por pessoas que dentro do âmbito de poder desta (em caso de associações territoriais: dentro do território) realizem ações sociais ou entrem em determinadas relações sociais, declaradas relevantes pela própria associação;
- b) todo direito é segundo sua essência um cosmos de regras abstratas normalmente estatuídas com determinadas intenções que a judicatura é a aplicação dessas regras ao caso particular e que a administração é o cuidado racional de interesses previstos pelas ordens da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios indicáveis de forma geral, os quais encontram aprovação nas ordens da associação;
- c) o senhor legal típico enquanto ordena e com isso manda, obedece por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições. Isto se aplica também ao senhor legal que não é funcionário público, por exemplo, o presidente eleito de um Estado;
- d) quem obedece só o faz como membro da associação e só obedece ao direito, isto é, como membro de uma união, comunidade, igreja e no Estado, como cidadão;
- e) os

membros da associação ao obedecerem ao senhor não o fazem à pessoa deste, mas, sim, àquelas ordens impessoais e que por isso só estão obrigados à obediência dentro da competência objetiva, racionalmente limitada que lhe foi atribuída por essas ordens (WEBER, 2000, p. 142).

A dominação racional legal consiste num empreendimento contínuo de ação, atuação e exercício de funções instituídas por meio de regras e leis gerais, diferenciadas por suas competências e qualidades únicas, entrelaçadas em “âmbito objetivamente limitado em virtude da distribuição de serviços obrigatórios, com atribuição dos poderes de mando eventualmente requeridos” e ao estabelecimento de limites à utilização de meios coercitivos para o seu devido cumprimento: o exercício organizado da autoridade institucional².

O tipo mais puro de dominação racional legal é caracterizado pelo exercício ativo de um quadro administrativo burocrático, constituído por funcionários individuais pessoalmente livres e obedientes às obrigações objetivas de seu cargo ou função, nomeados e não eleitos, em uma rigorosa estrutura hierárquica. Suas competências funcionais são previamente estabelecidas em contrato sobre a base de livre seleção em razão de qualificação profissional, verificada mediante aplicação de prova escrita ou oral.

Esses funcionários são remunerados com salários fixos em dinheiro (na maioria dos casos, com direito à aposentadoria e demais benefícios determinados em legislação própria) e exercem seus

² A autoridade institucional existe em empresas privadas, partidos políticos, exércitos, Estados Nacionais e Igreja. Na extensão do sentido desta terminologia o presidente eleito de um Estado

(ou o colégio dos ministros ou dos representantes do povo eleitos) é uma autoridade institucional (WEBER, 2000, p. 143).

cargos como profissão principal ou em caráter exclusivo. Têm a perspectiva de progressão na carreira por tempo de serviço ou por eficiência, exercem suas atividades em absoluta separação dos meios administrativos e sem apropriação do cargo, estão submetidos a um rigoroso e homogêneo sistema de disciplina e controle de suas atividades em serviço e constituem, em si, o quadro administrativo burocrático-monocrático caracterizado pela:

[...] tendência ao nivelamento no interesse da possibilidade de recrutamento universal a partir dos profissionalmente mais qualificados e a plutocratização no interesse de um processo mais extenso de qualificação profissional; a dominação da impessoalidade formalista: *sine ira et studio*³, e, portanto, sem amor e entusiasmo, sob a pressão de simples conceitos de dever, sem considerações pessoais, de modo formalmente igual para cada qual, isto é, cada um dos interessados que efetivamente se encontram em situação igual. É assim que o funcionário ideal exerce seu cargo e/ou função (WEBER, 2000, p. 147, grifos nossos).

A administração burocrática, considerada sob a ótica formal, representa “a forma mais racional de exercício de dominação”, uma vez que por seu intermédio é possível atingir o máximo rendimento técnico-científico “em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade, extensibilidade dos serviços e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas” (WEBER, 2000, p. 144-145).

4 Considerações finais

A administração burocrática na essência analítica de Max Weber constitui o ajustamento das ações individuais a um complexo padrão organizacional de articulação das atividades orientadas pela disciplina, para que o indivíduo possa realizar a coisa correta na hora e no lugar certos. A burocracia é um método eficaz para assegurar um bom desenvolvimento das complexas tarefas administrativas e sua utilização e propagação decorrem, exatamente, da superioridade de sua eficiência (PARSONS, 2010).

A administração burocrática é a racionalidade instrumental, a racionalidade técnica, a razão técnica que alcança o seu ápice com o desenvolvimento do capitalismo monopolista. Racionalidade de tipo econômico, elemento central da concepção de Max Weber, a partir da qual é possível reconhecer alternativas possíveis e antecipar as suas consequências de forma intencional para atingir objetivos determinados mediante a ampla utilização de fundamentos técnico-científicos racionalmente construídos por homens altamente capacitados. É ela que leva a cabo o domínio dos homens sobre as coisas: uma técnica racional destituída de qualquer valor que interfira na separação dinâmica entre os homens e os meios de produção, submetidos à eficácia e à necessidade técnica em atendimento às exigências do racionalismo capitalista (MARCUSE, 1973).

O estudo da administração burocrática, efetuado por Max Weber em sua profundidade teórico-analítica, nos permite especificar o principal instrumento de organização da sociedade capitalista moderna movimentada pela

³ Sem ódio e sem preconceito.

estruturação hierárquica e de racionalização do trabalho concreto: a burocracia e sua dominação legal. A racionalidade burocrática, ao determinar regras e normas técnicas para a organização administrativa das instituições, imediatamente possibilitou o estabelecimento da extensão do primado intelectual técnico-científico para as proposições de ação material, contidas nos princípios da administração clássica a serviço em defesa dos interesses do capitalismo.

Referências

- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **A fala dos homens**: análise do pensamento tecnocrático (1964-1981). 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- GERTH, Hans; MILLS, Charles Wright. From Max Weber. In: WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.
- HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia (1968)**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- MARCUSE, Herbert. Sobre Max Weber. In: WEBER, Max. **O político e o cientista**. Lisboa: Editorial Presença, 1973.
- PARSONS, Talcott. **A estrutura da ação social**: um estudo de teoria social com especial referência a um grupo de autores europeus recentes. Volume II. Petrópolis: Vozes, 2010.
- SAINT PIERRE, Héctor Luís. **Max Weber**: entre a paixão e a razão. 3ª ed. Campinas/SP: UNICAMP, 2004.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4ª ed. Volume 1. Brasília: Editora UnB, 2000.
- WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

Recebido em 2015-03-13
Publicado em 2015-06-11